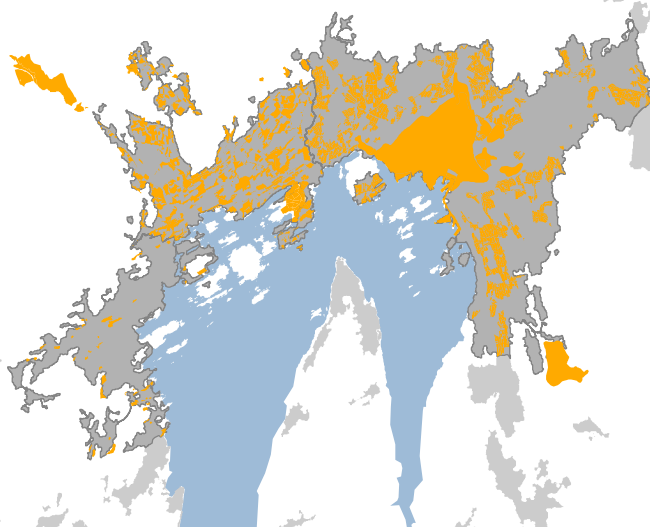


Samordning i en fragmentert virkelighet?

**En studie av den overordnede boligplanleggingen i
Oslo, Bærum og Asker**



Gunnar Berglund

**Hovedoppgave i samfunnsgeografi
Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi
Universitetet i Oslo
Mai 2005**

Forord

Et hovedfagsarbeid er en lærerik utfordring og det er med stor tilfredsstillelse jeg nå slutfører arbeidet. Jeg vil takke min veileder, Terje Wessel, for interesse, for engasjement og for gode samtaler rundt oppgaves tema. Takk også til planavdelingene i kommunene Oslo, Bærum og Asker, som alle tillot bruk av digitale plandata og var behjelpelige når jeg hadde spørsmål omkring datasettene. En stor takk til informantene som satte av tid til mine spørsmål. Jeg vil også takke Lars for gode innspill og stor interesse, noe som har vært viktig for framdriften i mindre inspirerende perioder.

Arbeidet med oppgaven krever mye fokus. Jeg vil derfor takke Emil for å ha kommet skrikende inn i livet mitt midt i arbeidet med oppgaven. Ettåringer er definitivt ikke opptatt av kommuneplaner, noe som kan være befriende. Jeg vil også takke mine foreldre for støtte, barnepass og korrekturlesning, alt akkurat når det har passet meg.

Men først og fremst vil jeg takke min kjæreste og beste venn Camilla som har hatt klokkeetro på prosjektet og vært støttende gjennom hele arbeidet. Det er ingen overdrivelse å påstå at denne oppgaven ikke hadde sett lyset uten henne. Takk!

Innhold

<u>1</u>	<u>INNLEDNING</u>	<u>1</u>
1.1	OPPGAVENS TO PROBLEMSTILLINGER	1
1.2	VALG AV OPPGAVE	5
1.3	OPPGAVENS OPPBYGGING	6
<u>2</u>	<u>BÆREKRAFTIG BYUTVIKLING</u>	<u>9</u>
2.1	BÆREKRAFTIG UTVIKLING	9
2.2	BYUTVIKLINGSPERSPEKTIVER	10
<u>3</u>	<u>NORSK AREALPLANLEGGING OG BÆREKRAFT</u>	<u>15</u>
3.1	SAKSGANGEN I KOMMUNEPLANLEGGING	15
3.2	ENDRINGER I DEN KOMMUNALE ROLLEN	16
3.3	STATLIGE MÅL FOR KOMMUNAL PLANLEGGING	17
<u>4</u>	<u>IMPLEMENTERING AV BÆREKRAFTIG BYUTVIKLING</u>	<u>21</u>
4.1	AVGJØRENDE FAKTORER FOR Å OPPNÅ BÆREKRAFTIG BYUTVIKLING	21
4.1.1	TEORETISKE TILNÆRMINGER TIL PLANLEGGING	22
4.2	BOLIGPLANLEGGINGENS HANDLINGSFELT	26
4.2.1	KOMMUNE(R)	27
4.2.2	FYLKE(R)	29
4.2.3	STAT	30
4.2.4	PRIVATE UTBYGGERE	31
4.2.5	POTENSIELLE BOLIGBRUKERE	32
4.2.6	OMRÅDER FOR MULIG BOLIGBYGGING	33
4.3	OPPSUMMERING	34
<u>5</u>	<u>DATA OG METODE</u>	<u>37</u>
5.1	CASESTUDIE	37
5.1.1	GENERALISERING OG CASESTUDIE	38
5.2	VALG AV STUDIEOMRÅDE	38
5.3	ANALYSE MED BRUK AV GEOGRAFISKE INFORMASJONSSYSTEMER	39
5.3.1	BEGRENSNINGER VED BRUK AV GIS	40
5.3.2	PRAKTISK GJENNOMFØRING AV ANALYSEN	41
5.3.3	KVALITETSKRITERIER	42
5.4	KVALITATIV STUDIE	42
5.4.1	VALG AV METODE	42
5.4.2	INTERVJUSITUASJONEN OG ANALYSEARBEIDET	43

5.4.3	KVALITETSKRITERIER	44
6	AREALANALYSE	45
6.1	OPERASJONALISERINGER	45
6.1.1	OMRÅDER FOR MULIG BOLIGBYGGING (OMB)	45
6.1.2	STYRKING AV SENTRUMSOMRÅDER	46
6.1.3	PLANLEGGING AV UTBYGGINGSMØNSTER OG TRANSPORTSYSTEM I SAMMENHENG	47
6.1.4	BRUK AV MULIGHETENE FOR BEDRE AREALUTNYTTELSE, HOVEDSAKELIG INNENFOR EKSISTERENDE BYGGESONER I BYER OG TETTSTEDER	49
6.2	GIS-ANALYSE	51
6.2.1	DET SAMLETE STUDIEOMRÅDET	52
6.2.2	OPPSUMMERING STUDIEOMRÅDET	56
6.2.3	OMRÅDER FOR MULIG BOLIGBYGGING I ASKER KOMMUNE	56
6.2.4	OPPSUMMERING ASKER	59
6.2.5	OMRÅDER FOR MULIG BOLIGBYGGING I BÆRUM KOMMUNE	60
6.2.6	OPPSUMMERING BÆRUM	65
6.2.7	OMRÅDER FOR MULIG BOLIGBYGGING I OSLO KOMMUNE	66
6.2.8	OPPSUMMERING OSLO	71
6.3	VIKTIGE FUNN	72
7	ERFARINGER FRA PLANPROSESSEN	75
7.1	MÅLSETTINGER I BOLIGPLANLEGGINGEN.	75
7.2	RAMMEBETINGELSER OG OVERORDNET OPPFØLGING	77
7.3	KOMMUNENS VIRKEMIDLER I STYRINGEN AV BOLIGUTBYGGINGEN	81
7.4	FORHOLD TIL PRIVATE UTBYGGERE	83
7.5	SAMARBEID MED NABOKOMMUNER	85
7.6	INTERKOMMUNAL KONKURRANSE	86
7.7	INNBYGGERNES PÅVIRKNINGSMULIGHETER I PLANPROSESSEN	90
7.8	VIKTIGE FUNN	93
8	AVSLUTNING	95
8.1	BOLIGPLANLEGGINGEN OG SAMSVAR MED STATLIGE ANBEFALINGER FOR BÆREKRAFTIG BYUTVIKLING	95
8.2	FRAVÆR AV KOMMUNAL SAMORDNING	96
8.3	SKJEV UTVIKLING MELLOM KOMMUNENE	97
8.4	KOMMUNEPLANENES JURIDISKE VIRKNING	98
8.5	EN FRAGMENTERT PROSESS	98
	REFERANSER	100
	VEDLEGG: INTERVJUGUIDE	103

Figurer og tabeller

Figur 1.2 Studieområdets beliggenhet og befolkningstetthet.....	4
Figur 4.1 Boligplanleggingens handlingsfelt	27
Figur 6.1 Studieområdet: Områder for mulig boligbygging (OMB)	53
Figur 6.2 Asker: Områder for mulig boligbygging (OMB)	57
Figur 6.3 Bærum: Områder for mulig boligbygging (OMB)	62
Figur 6.4 Oslo: Områder for mulig boligbygging (OMB)	68
Tabell 6.1 OMB, studieområdet etter sentrumsområde. Prosent og dekar (DAA)	54
Tabell 6.2 OMB, studieområdet etter gangavstand til kollektivknutepunkt. Prosent og dekar (DAA).....	55
Tabell 6.3 OMB, studieområdet etter eksisterende tettsted. Prosent og dekar (DAA)	55
Tabell 6.4 OMB, Asker etter sentrumsområder. Prosent og dekar (DAA)	57
Tabell 6.4 OMB, Asker etter sentrumsområder. Prosent og dekar (DAA)	58
Tabell 6.5 OMB, Asker etter gangavstand til kollektivknutepunkt. Prosent og dekar (DAA).....	58
Tabell 6.6 OMB, Asker etter eksisterende tettsted. Prosent og dekar (DAA)	59
Tabell 6.8 OMB, Bærum etter gangavstand til kollektivknutepunkt. Prosent og dekar (DAA).....	64
Tabell 6.9 OMB, Bærum etter eksisterende tettsted. Prosent og dekar (DAA)	65
Tabell 6.10 OMB, Oslo etter sentrumsområde. Prosent og dekar (DAA)	68
Tabell 6.10 OMB, Oslo etter sentrumsområde. Prosent og dekar (DAA)	69
Tabell 6.11 OMB, Oslo etter gangavstand til kollektivknutepunkt. Prosent og dekar (DAA).....	70
Tabell 6.12 OMB, Oslo etter eksisterende tettsted. Prosent og dekar (DAA)	71

1 Innledning

Et høyt energiforbruk i samfunnet fører til miljøbelastninger. Utslipp etter bruk av fossilt brensel som olje, kull og gass påvirker miljøet både lokalt og globalt. Lokalt skjer påvirkningen gjennom luftforurensning og utslipp til vann og jord. I de store og mest belastede byene er problemet svært påtagelig og en helsetrussel. Globalt er det spesielt de antatte konsekvensene for jordas klima som er alarmerende (Næss 1997). Arbeidet for å oppnå en bærekraftig utvikling tar sikte på å oppnå gode leveforhold for både dagens befolkning og framtidige generasjoner. Et slikt mål krever endringer på de fleste samfunnsområder.

Et av områdene som har fått særlig oppmerksomhet er måten vi forvalter og utvikler landområdene i byer og tettsteder. I Norge har staten siden begynnelsen av 1990-tallet arbeidet for at utviklingen av byer og tettsteder skal følge prinsippet om bærekraftig bruk av ressurser. Det er imidlertid ikke opp til statlige organer alene å planlegge utviklingen av norske byer og tettsteder. Det er kommunene som er utøvende myndighet på dette området, og utviklingen skjer i økende grad i samarbeid med private aktører. Denne oppgaven vil belyse måten kommunene bruker boligplanlegging på for å nå de statlige målene om å oppnå bærekraftig byutvikling. Studieområdet er begrenset til tre kommuner i Oslo-området.

1.1 Oppgavens to problemstillinger

Jeg tar i oppgaven sikte på å besvare to problemstillinger. Først vil jeg undersøke hvorvidt boligplanleggingen faktisk følger de retningslinjene som gis fra statlig hold, deretter vil jeg se på enkelte forhold i planleggingsprosessen som kan ha bidratt til det observerte mønsteret. Jeg vil altså undersøke om, og på hvilken måte, statlige intensjoner følges opp i kommunal praksis. Jeg definerer her begrepet boligplanlegging som planlegging av *arealer* for boligformål. Tidsmessig vil jeg ta utgangspunkt i dagens bebyggelse, for så å se dette opp mot planlagt utbygging. Den første delen av oppgaven retter seg derved mot følgende spørsmål:

1. Er boligplanleggingen i studieområdet i tråd med statlige retningslinjer for en bærekraftig byutvikling?

I besvarelsen vil jeg ta utgangspunkt i ulike statlige retningslinjer som er ment å føre til en bærekraftig bolig- og arealplanlegging. Ved å sammenholde de kommunale planene med de statlige målene, vil oppgaven belyse hvorvidt det er samsvar og/eller avvik mellom de statlige målene og den kommunale planleggingen. Problemstilling to er en oppfølging av problemstilling én og retter fokuset mot hvilke forhold som påvirker den kommunale planleggingen:

2. Hvilke faktorer i den offentlige boligplanleggingsprosessen bidrar til avvik/samsvar med de statlige målene for en bærekraftig byutvikling i studieområdet?

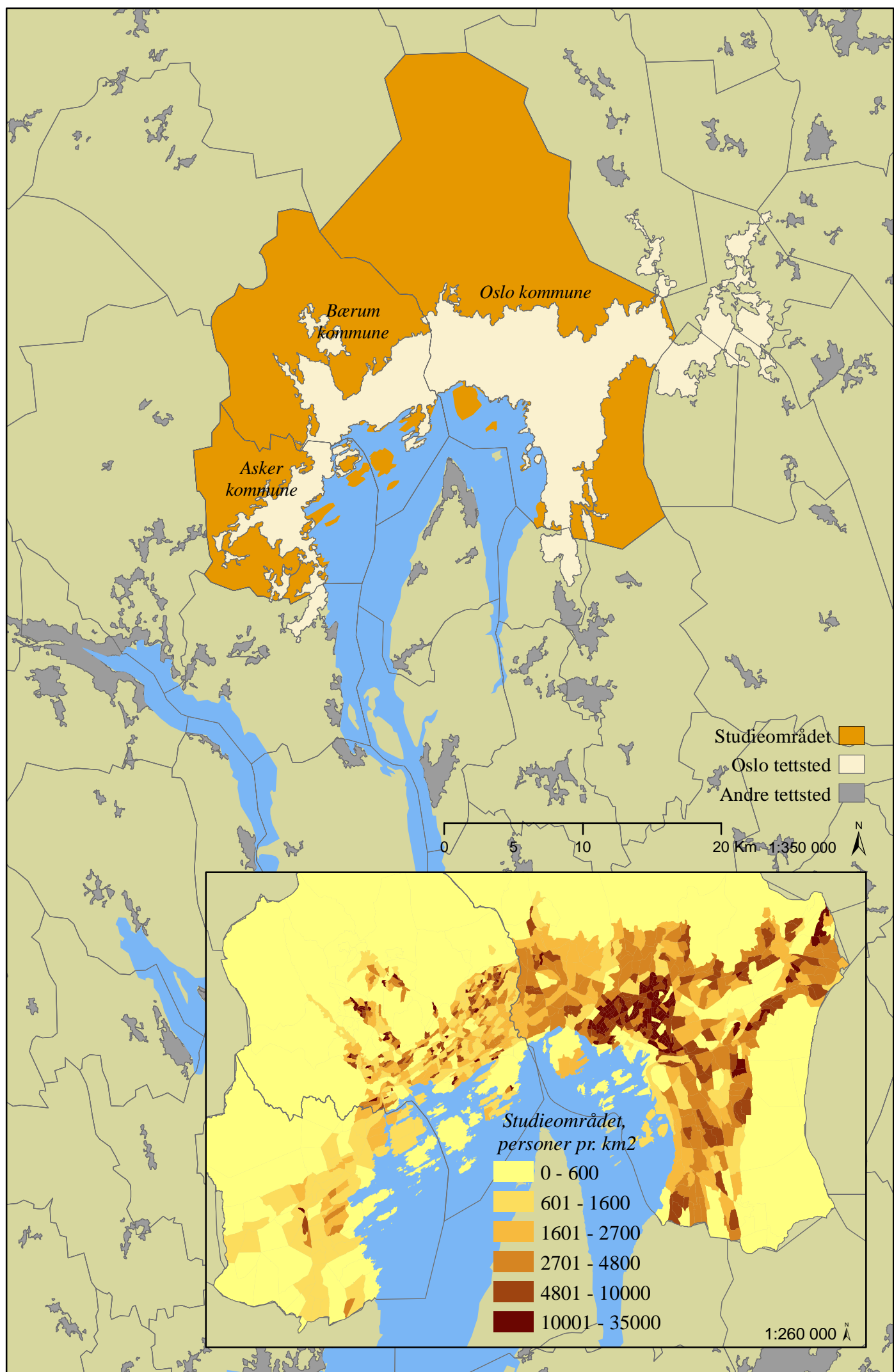
Besvarelsen av problemstilling to tar utgangspunkt i en modell over antatt viktige forhold i handlingsfeltet for boligplanlegging i Norge. Gjennom analyse vil det være mulig å si noe om hvorvidt disse antagelsene er i tråd med det som er virkeligheten i studieområdet. Jeg definerer den offentlige boligplanleggingsprosessen som den delen av boligplanleggingen som utføres av offentlige myndigheter. Besvarelsen av problemstilling to vil dermed kunne tilføre kunnskap om bakgrunnen for de kommunale planene, som er fokus i besvarelsen av problemstilling én. Først og fremst vil oppgaven dreie seg om hvordan boligplanleggingen foregår i studieområdet som en helhet. Studieområdet består som nevnt av tre ulike kommuner. Det er derfor ikke mulig å undersøke boligplanleggingen på en ordentlig måte uten også å behandle hver kommune for seg. Besvarelsene av begge problemstillinger vil dermed både forholde seg til hele studieområdet og hver enkelt kommune, i tillegg til å sammenlikne de tre kommunene med hverandre.

Fokus for oppgaven er utviklingen av byer og tettsteder. Studieområdet utgjør det felles tettstedet i de tre kommunene Oslo, Bærum og Asker. Til sammen utgjør dette en stor del av Oslo tettsted (fig. 1.2). Oslo tettsted er et område med stor boligbygging (SSB 2004 a) samtidig som det er et område med stor administrativ oppsplitting. Utgangspunktet for oppgaven var å få kunnskap om boligplanleggingen i det som utgjør Oslo tettsted (figur 1.2). Dette området er imidlertid for stort til å dekkes i analysene i denne oppgaven, og studieområdet er derfor som nevnt begrenset til tre kommuner. Utvalget begrunnes i kapittel fem.

Tettstedet i studieområdet er først og fremst avgrenset av Oslofjorden mot sør og øst, og skogområder mot vest, nord og øst. Sør og øst i Asker og øst og sør i Oslo går studieområdets grenser på tvers av eksisterende tettsted (fig 1.2). Studieområdet hadde ved siste folke- og boligtelling en befolkning på 663 467 (SSB 2003 a, b, c). Av de tre kommunene var Oslo klart størst, med 512 093 innbyggere (SSB 2003c), mens Bærum hadde 101505 (SSB 2003b) og Asker 49869 (SSB 2003a). Høyest befolkningstetthet finnes i de sentrale delene av Oslo kommune, mens tettheten synker ujevnt med avstanden til dette området (fig. 1.2). Tettstedet i studieområdet er på 26535 dekar.

Fordi planmyndigheten i Norge ligger hos kommunene, er kommuneinndelingen av studieområdet et viktig moment. Fylkeskommunen har ansvaret for å samordne planleggingen innefor sitt område (se punkt 3.1). I studieområdet er imidlertid dette ansvaret delt mellom to fylkeskommuner. Asker og Bærum tilhører Akershus fylkeskommune. Oslo blir, som eneste kommune i Norge, regnet som både kommune og fylkeskommune. Dette har betydning for de juridiske forholdene i planarbeidet, og vil bli omhandlet i kapittel tre. Studieområdet er altså delt mellom tre kommuner, og på neste nivå, av to fylkeskommuner. Staten blir derfor det eneste offentlige nivået som omfatter hele studieområdet.

Figur 1.1 viser studieområdets beliggenhet og befolkningstetthet. Datagrunnlaget for figuren er digital kommuneinndeling for Norge (utlånt fra UiO/ISS), tettstedsarealer fra SSB (SSB 2003 d), grunnkretsinnndeling utlånt fra kommunene Oslo, Asker og Bærum og folke og boligtellingen 2001 (SSB 2001).



Figur 1.1 Studieområdets beliggenhet og befolkningstetthet

1.2 Valg av oppgave

Som nevnt innledningsvis er deler av det viktige arbeidet for å oppnå en bærekraftig utvikling rettet mot utviklingen av byer og tettsteder. Dette arbeidet er en del av den mer generelle samfunnsplanleggingen. Samfunnsplanlegging viser tradisjonelt til en oppgave som ivaretaes av offentlige myndigheter. Samfunnsutviklingen i mange land, særlig rikere land, tilsier imidlertid at denne koblingen ikke lenger viser hele bildet. Begrepene ”government”/”governing” og ”governance” kan klargjøre denne utviklingen. Der ”governing” viser til styringsaktivitet utøvet av en form for offentlig myndighet; ”government”, brukes ”governance” som betegnelse på en styring av kollektive interesser som har flere beslutningstagere, både private og offentlige. På norsk kan sistnevnte begrep oversettes til ”samstyring” eller ”nettverkstyring”. Veggeland (1998) bruker begrepet ”blandingspolitikk”. I denne utviklingen har skillet mellom private og offentlige oppgaver blitt mindre klare enn tidligere, det samme har den strukturelle organiseringen av de to sektorene. David Harvey (1989) ser dette i sammenheng med en endring i økonomien. Den vertikale desintegrasjonen av produksjon man var vitne til i siste halvdel av forrige århundre var et resultat av krav om mer fleksible løsninger. Et større nettverk av delprodusenter førte til en risikospredning og mulighet til å bevare konkurransekraft i et system i stadig endring (ibid). De samme tendenser kan spores i offentlig forvaltning i en rekke i-land. From og Sitter (2002) påpeker at manglende konkurranse ble sett på som et hinder for effektiv drift av offentlig sektor. Løsningen har mange steder vært å dele opp offentlige institusjoner i mer fristilte enheter, samtidig som det har skjedd en endring i oppgavefordelingen mellom det private og det offentlige. Private aktører har gjennom dette mange steder overtatt deler av det som tidligere var offentlige oppgaver. Dette betyr en spredning av beslutningsmyndighet samtidig som oppgavene, i tråd med den økte konkurranseutsettingen, har blitt tilført ytterligere krav om inntjening og økonomisk gevinst. Som en del av dette systemet er boligplanlegging følgelig en prosess som påvirkes av mange hensyn og interesser, og planleggingsprosessen vil derfor kunne foregå på en rekke ulike måter. Tema for denne oppgaven, og de vinkler det undersøkes fra, er valgt ut fra et ønske om å belyse hvorvidt dette løse systemet har de forutsetninger som trengs for å kunne styre viktige endringer. Hva skjer når et sentralt utformet konsept, slik som bærekraftig byutvikling, sendes inn i en slik strøm av løst organiserte organer og beslutninger? Er det mulig for et

slikt konsept å overleve og respekteres, eller vil det fragmenteres og ufarliggjøres i en uendelig mengde ukoordinerte handlinger?

1.3 Oppgavens oppbygging

Jeg vil i dette avsnittet gi en kort gjennomgang av gangen i oppgaven. I kapittel to gir jeg en gjennomgang av begrepene *bærekraftig utvikling* og *bærekraftig byutvikling*. Disse begrepene er sentrale for å forstå *statens* anbefalinger for en bærekraftig byutvikling.

Kapittel tre omhandler det norske plansystemet og måten bærekraftig byutvikling er forsøkt integrert i dette. Kapitlet redegjør for hvordan saksgangen i kommuneplanleggingen i Norge er, og den endring som har skjedd innen boligplanlegging de siste tiårene. Deretter tar jeg for meg de statlige målsettingene for bærekraftig byutvikling, som sammen med de kommunale planene danner utgangspunkt arealanalysen i kapittel seks.

Kapittel fire inneholder en teoretisk gjennomgang av de rammebetingelser som antas å påvirke boligplanleggingen og dens samsvar med de statlige retningslinjene for bærekraftig byutvikling. En modell danner utgangspunkt for en beskrivelse av det som antas å være de viktigste aktørene i boligplanleggingen, og de mekanismer som kan være tilstede. De antagelser som skisseres er utgangspunkt for en kvalitativ analyse av boligplanleggingen i kapittel sju. Kapittel fire vil presentere noen idealformer for planlegging, og sette disse i sammenheng med bærekraftig byutvikling.

Det femte kapitlet omhandler metodologiske valg som er gjort i arbeidet med oppgaven, og diskuterer hvilke fordeler og ulemper disse har. Kapitlet inneholder også generelle operasjonaliseringer og redegjør for valg av studieområdet.

Det sjette kapitlet inneholder en analyse av de planlagte boligområdene i studieområdet, utført ved hjelp av et geografisk informasjonssystem (GIS). Denne analysen vil omtales som en *arealanalyse*. I forbindelse med arealanalysen vil jeg også redegjøre for operasjonaliseringen av prinsipper for bærekraftig boligplanlegging. Formålet med arealanalysen er å besvare oppgavens første problemstilling, altså å avgjøre hvorvidt boligplanleggingen i analyseområdet er i tråd med statlige intensjoner og anbefalinger.

Den kvalitative analysen av boligplanleggingsprosessen er fokus i kapittel sju. Analysen er basert på intervjuer med sentrale personer i boligplanleggingen i studieområdet. Formålet med denne analysen er å finne avgjørende momenter i kommunenes praksis og hva som oppleves som deres viktigste rammebetingelser.

Kapittel åtte inneholder en konkluderende diskusjon. Her trekker jeg sammenhenger mellom de to ulike analysene, og diskuterer funnene i relasjon til begrepene som danner utgangspunktet for oppgaven.

.

2 Bærekraftig byutvikling

Å jobbe for en byutvikling der redusert energiforbruk og mindre nedbygging av naturområder er et mål, er ikke tilstrekkelig for å hindre de nevnte negative konsekvensene, men er en av mange nødvendige strategier. Begrepet bærekraftig byutvikling er en spesifisering av et videre begrep; bærekraftig utvikling. Jeg vil derfor først skissere hva som ligger i bærekraftig utvikling generelt, før jeg diskuterer bærekraftig byutvikling mer inngående.

2.1 Bærekraftig utvikling

Selv om termen bærekraftig utvikling har vært i bruk i planleggingssammenheng i mindre grad siden 1960-tallet (Owens 1994), kan dagens store interesse spores tilbake til Brundtlandkommisjonens rapport (WCED 1987) og FN-konferansen om miljø og utvikling i Rio de Janeiro i 1992. Her defineres bærekraftig utvikling som *”utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov”* (WCED 1987). Den overstiger dermed tanken om fastlagte grenser for utvikling og etablerer en mulighet for at utvikling og miljø kan forenes, i motsetning til hva gamle konfliktlinjer mellom bevaring og utvikling gjorde. Samtidig gjør begrepet det mulig å sammenfatte en mengde interesser under et banner. Eldre kampsaker som naturområdevern kan kobles med nye saker som utslipp av klimagasser og forbruk av ufornybare energikilder. Den store oppmerksomheten begrepet fikk, viser en stor betydning som verktøy for meningsmobilisering. Samtidig har begrepet en bredde som gjør det mindre egnet som analytisk verktøy i forskning (Blowers 1993). Når målene blir så abstrakte som bedret miljø på global basis, er det både vanskelig å konkretisere dem og vanskelig opponere mot dem. Resultatet er et konsept som stort sett er akseptert, mens oppfatningen av hva det inneholder er svært ulik (Owens 2002). Faren er altså at begrepet blir et utvannet honnørbegrep, som ikke gir muligheter for en faktisk påvirkning.

2.2 Byutviklingsperspektiver

Utslipp av CO₂ fra blant annet biler vil kunne varme opp atmosfæren med 2 til 5°C i løpet av 100 år (Næss 1997). Slike forandringer vil som nevnt innledningsvis gi store globale miljøskader. En stadig økende andel av jordas befolkning bor i urbane områder. I Nord-Amerika, Europa og Oceania var tallet i 1995 70% (Jenks et al, 1996). Det er derfor naturlig at et av områdene som har fått økt fokus med begrepet bærekraftig utvikling er utvikling av byer og tettsteder. Et essensielt spørsmål er om det kun dreier seg om en revitalisering eller opprettholdelse av et fagområde, eller om det dreier seg om gjennomførbare og hensiktsmessige løsninger på et reelt problem. Nedenfor vil jeg diskutere ulike standpunkter i debatten rundt bærekraftig utvikling. Denne oppgaven tar utgangspunkt i de norske retningslinjene for bærekraftig byutvikling. Disse er stort sett i overensstemmelse med den ene siden i debatten rundt begrepet. Jeg velger allikevel å presentere andre standpunkter kort, da disse kan vise seg å ha innflytelse på den reelle planleggingen

Det er flere syn på hva som vil være de beste virkemidlene for å oppnå miljøgevinster i byutviklingen og hvorvidt planlegging har en rolle å spille i denne prosessen. Tilhengere av det frie marked argumenterer for en desentralisert form gjennom krav om mindre kontroll på utviklingsprosessen i byene (Breheny 1995). Deres syn er at det er en streng planlegging som skaper problemene og med mindre regulering vil markedsmekanismene skape den optimale byformen. Gordon og Richardson, som er to representanter for dette synet, hevder at det er rimelig å anta at et fritt marked på sikt vil skape desentraliserte byer med en polysentrisk form, det vil si med flere likeverdige sentrumsområder. På denne måten mener de det frie markedet vil bidra til en nedgang i transportutslippene (Gordon og Richardson i Breheny 1995).

Allikevel er det fortetting av allerede utbygde områder som har vært utgangspunktet i mange lands strategier for å møte energiutfordringen. Dette ser vi både i Europakommisjonens "*the green paper on urban enviroment*" fra 1990 og de norske målsettingene i arealpolitikken (Saglie 1998), som denne oppgaven tar utgangspunkt i. De norske målene vil bli behandlet i kapittel tre.

Strategiene for en tettere byform er en reaksjon på den utflytende byen som skapes av en ukontrollert suburbanisering. Tilhengere av en sentraliserings- eller fortetningsstrategi ser

på høy tetthet i byen som en løsning på byens store energiforbruk, samtidig som den vil føre til et vern av områder rundt byen og sikre mer effektivitet i utnyttelsen av energi. Saglie (1998) oppsummerer miljøgevinstene i en tett byform i følgende tre hovedpunkter:

- Bevaring av urørt og dyrket mark. Bynære områder med urørt eller dyrket mark vil ofte være ønskede områder for utbygging av både boliger og næringsvirksomhet. Et vern av slike områder vil bevare økologien.
- Mulig energigevinst gjennom nedgang i transport. Gjennom kortere avstander burde reiselengdene bli kortere. Muligheten for å opprettholde en lokal tilgang til funksjoner som dagligvarebutikk, barnehage, skoler og lignende i umiddelbar nærhet av boligen, vil også være bedre ved en høyere tetthet. Dette vil kunne eliminere en del daglig transport.
- Energigevinst i form av innsparing fra oppvarming av bygninger. Idealet ved en tett byform vil være rekkehus og blokkbebyggelse. Disse boligtypene vil kunne være mer energieffektive, særlig med tanke på energi til oppvarming, da mengden yttervegg vil være redusert i forhold til eneboliger, som vil ha yttervegger på alle kanter.

Målet for en slik tankegang er et bymiljø som oppfordrer til å gå, sykle eller bruke et effektivt kollektivsystem, samtidig som en høy tetthet vil kunne føre til et vitalt sosialt miljø med stor variasjon. Dette i motsetning til en mer arealkrevende by, som forutsetter bilbruk for de fleste daglige gjøremål og sosial interaksjon.

Et relativt konkret, idealtypisk, eksempel på hvilke mål som kan være sentrale for å oppnå en tett, bærekraftig by gis av Peter Næss (1997). Utgangspunktet er Brundtlandkommisjonens rapport (WCED 1987) og hva den vil innebære for byutviklingen. Krav om et akseptabelt velferdsnivå for innbyggerne må ivaretaes, samtidig som disse ikke kan være i konflikt med en global bærekraftighet. Ut fra målsetninger om blant annet redusert energibruk og lavest mulig inngrep og omdisponering av natur og landbruksområder, anbefaler Næss følgende ideelle bosettingsmønstre:

- Høy tetthet i byen som helhet
- Høy tetthet i de enkelte bydeler

- Et sentrert bosettingsmønster i byen som helhet (høyere tetthet i sentrum og sentrumsnære områder, enn i mer perifere bystrøk)
- Tettstedsutvidelse i direkte forlengelse av eksisterende bebyggelse langs kollektivtransportnettverk.
- Høy andel av blokker og rekkehus, få nye eneboliger.
- Servicefunksjoner rettet mot boligformål bør integreres i lokalsentra og boligområder

En slik byutvikling legger til rette for mindre bilbruk og mer effektiv kollektivtransport samt gå- og sykleavstand til jobb og serviceinstitusjoner. Dette vil kunne føre til redusert energibruk og mindre inngrep i naturområder.

Selv om tanken om en tett byform har hatt stor politisk gjennomslagskraft, er den omdiskutert. Breheny (1995) mener dette er et av tilfellene der politikken ligger forut for den akademiske forskningen, og at dette er et resultat av en politisk iver etter å iverksette, og ikke minst bli oppfattet som positive til, tiltak for en bærekraftig utvikling. Politikken gjennomføres før man er sikre på om målene kan nåes gjennom den valgte strategien. Han mener at den suburbaniseringen en ser i store deler av verden er av en slik kraft at den vanskelig kan snus. Denne utviklingen drives av økonomiske krefter som ikke kan styres av planlegging. Breheny påpeker videre at de miljømessige gevinster det er mulig å oppnå ved en tett byform er overdrevne. Selv om det er mulig å hente noe i form av nedgang i transport, er denne gevinsten så liten at den vil bli overskygget av de negative konsekvenser en tett byform vil føre med seg. En viss grad av utbygging av grøntområder og områder uten tidligere utbygging er uunngåelig. En fortetting vil være negativt for livskvaliteten til innbyggerne. Selv om det åpenbart er grupper som gjerne vil bo i tette utpregede urbane strøk, er ikke dette tilfelle for alle, og en påtvunget fortetning vil ha negative konsekvenser (Breheny 1995).

Som følge av denne kritikken foreslår Breheny en posisjon mellom de to ekstremene, desentralisering og sentralisering. Dette innebærer at uunngåelige utbygginger i grøntområder underlegges kontroll slik at disse oppnår en miljøvennlig form; bidrar til optimal utnyttelse av eksisterende kollektivtransport og legges til områder med mindre

miljømessige verdier. Regenerering av urbane strøk og miljøtiltak innad i byen vil sikre en miljøgevinst, men ikke et tap av livskvalitet for innbyggerne (Breheny 1995).

Selv om de norske, statlige målene på dette området som nevnt ovenfor grovt sett tilhører tett by retningen inne diskusjonen det her refereres til, kan målene også sees i sammenheng med Brehenys (1995) mer moderate linje. Diskusjonen ovenfor danner utgangspunkt for utvalget av statlige retningslinjer som brukes i oppgavens analyse av planleggingen av boligområder i studieområdet.

3 Norsk arealplanlegging og bærekraft

Dette kapittelet vil innledningsvis omhandle forholdet mellom de tre nivåene i den norske offentlige planleggingen. Deretter vil kommunenes endrede rolle i boligplanleggingen de siste tiårene diskuteres. Avslutningsvis gjennomgås de statlige målene for arealplanleggingen. Disse målene vil danne utgangspunkt for analysen i kapittel seks.

3.1 Saksgangen i kommuneplanlegging

Arealplanleggingen i Norge styres av Plan- og bygningsloven av 1985. Her gis kommunene ansvaret for gjennomføringen av planleggingen, mens staten har ansvaret for de overordnede målsettingene. Mellomnivået fylkeskommune skal ivareta den regionale samordningen.

Kommunen pålegges å utarbeide en kommuneplan som skal ”*samordne den fysiske, økonomiske, sosiale, estetiske og kulturelle utvikling innenfor sine områder*” (Plan- og bygningsloven § 20 – 1). Planen skal rulleres minst én gang hver valgperiode på fire år, og skal inneholde en langsiktig og en kortsiktig del. Den kortsiktige delen skal dekke kommunens egen virksomhet. Den langsiktige delen skal inneholde mål for utviklingen, retningslinjer for planleggingen og en arealdel for forvaltning av arealer og naturresurser. Arealdelen av kommuneplanen er, når den er gyldig vedtatt, et juridisk bindende dokument (Plan- og bygningsloven § 20-1). I tråd med en målsetting om demokratisering og offentlighet må kommunen gjøre aktuelle spørsmål i kommuneplanarbeidet kjent så tidlig som mulig, slik at de kan bli gjenstand for offentlig debatt (§ 20-5). Før forslag til kommuneplan behandles i kommunestyret, skal forslaget sendes til fylkeskommunen, berørte statlige organer og organisasjoner samt legges ut til offentlig ettersyn. Oslo kommune utarbeider ikke kommuneplan på samme premisser som de resterende kommunene, men fremmer fylkesplan for godkjenning av miljøverndepartementet (Oslo kommune 2004).

Fylkeskommunen skal utarbeide fylkesplan og denne skal gi retningslinjer for bruk av arealer og naturresurser i spørsmål som må sees i sammenheng for flere kommuner i fylket

(Plan- og bygningsloven §19-1). Når fylkesplanen er godkjent av Kongen skal den være retningsgivende for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i fylket (Plan- og bygningsloven § 19-6). Plan- og bygningsloven gir imidlertid ikke fylkesplanen juridisk bindende virkning for arealbruken. For at dette skal skje må planen innarbeides i kommuneplanen, eller det må gis rikspolitiske bestemmelser om dette (Røsnes 1992). Fylkeskommunen kan imidlertid komme med innsigelser til kommuneplanene og dermed være med å påvirke kommuneplanenes endelige utforming. Fylkesplanen fungerer da som et innsigelsesgrunnlag.

Det administrative ansvaret for gjennomføring av planleggingsoppgavene på statlig nivå ligger hos Miljøverndepartementet og Kommunaldepartementet. Departementet gis rett til å endre kommuneplanen selv om denne er vedtatt i kommunestyret (Plan- og bygningsloven §20-5). Hvis innsigelser mot kommuneplanen fra fylkeskommune, nabokommune eller berørte statlige fagmyndigheter ikke er blitt hørt av kommunen, sendes planen til departementet som avgjør om innsigelsene skal følges (§ 20-5 femte ledd). Departementet kan også endre planen ut fra nasjonale interesser, selv om det ikke foreligger innsigelser fra berørte parter (§ 20-5 syvende ledd).

3.2 Endringer i den kommunale rollen

I store deler av etterkrigstiden hadde det offentlige en aktiv medvirkning i boligmarkedet (Myrvold 2002). Kommunene deltok gjennom tomtekjøp, klargjøring av arealer og ofte også som utbygger. Statlige banker, som Husbanken og Kommunalbanken, sto for en stor del av finansieringen og kunne dermed styre hva som kunne bygges. På 1980-tallet ble denne rollen imidlertid redusert gjennom en rekke dereguleringer (fjerning av maksimaltakst for salg av brukte borettslagsleiligheter, fjerning av bestemmelser om maksimalhusleier, fjerning av forbud mot seksjonering av leiligheter i leiegårder) (Myrvold 2002). Krakket i boligmarkedet i 1988 - 89 førte til store tap for mange kommuner som satt igjen med tomter med redusert verdi og usikrede lån. Renten i Husbanken utviklet seg i en retning som gjorde at mange valgte private banker for finansiering. Kommunale tomteselskap ble avviklet, samtidig som den totale nybyggingen gikk ned. Dette reduserte den offentlige påvirkningen i markedet som særlig var rettet mot nybygging (ibid).

Resultatet ble et skifte i maktforholdene mellom kommunene og utbyggerne. Kommunes evne og vilje til å ta risiko forbundet med tomtekjøp og boligbygging sankt betraktelig etter 1980-tallet (Myrvold 2002). Kommunenes evne til å stille krav er i dag dermed sterkt svekket, ettersom store deler av risikoen har blitt overført til utbyggeren.

Etter at kommunene i stor grad har trukket seg ut av boligproduksjonen (Myrvold 2002), og dermed bruker færre av sine tilgjengelige virkemidler, har private utbyggere fått en styrket posisjon og er i mindre grad prisgitt kommunale avgjørelser.

De endringene som har skjedd i boligplanleggingen i løpet av de siste tiårene, passer godt inn i det mer generelle bildet som ble skissert i kapittel 1. Her ble en endret oppgavefordeling sett i sammenheng med en spredning av beslutningsmyndighet og mulighetene et fragmentert system har for å iverksette grunnleggende endringer.

3.3 Statlige mål for kommunal planlegging

Teoriene og debatten rundt begrepet bærekraftig byutvikling, som omtales i kapittel to, har satt sitt preg på målsettingene for norsk byutvikling. I en oppsummering av statlige tiltak i boligplanleggingen i Norge, finner Myrvold (2000) tre hovedformer; gjennom lovregulering, gjennom økonomiske rammer og gjennom informative tiltak. Jeg vil i denne oppgaven i hovedsak behandle lovreguleringer og informative tiltak. Økonomiske rammer kan sees på som et premiss for de andre statlige tiltakene, noe som vanskeliggjør en analyse av dette virkemidlet i seg selv. Statens føringer på kommunenes økonomiske rammer vil imidlertid bli behandlet i analysens del to, som en mulig påvirkende faktor for resultatet av analysedel én. De overordnede målene peker i retning av at teoriene om *den tette byen* har hatt størst gjennomslagskraft. Samtidig er tiltakene av en moderat art og dermed finnes likhetstrekk også med tanken om et kompromi mellom de to ekstremene spredt og tett by.

Nasjonale mål og interesser i fylkes- og kommuneplanleggingen (Miljøverndepartementet 1998) gir blant annet gjennomgang av de statlige målsettingene for bærekraftig utvikling. Dette rundskrivet henvendte seg til alle fylkesting, kommuner, Sametinget og departementenes regionale forvaltning. I rundskrivet heter det at ”*regjeringen ønsker at regionale og lokale planmyndigheter bruker arealplanleggingen aktivt som et virkemiddel for å redusere transportbehov og areal- og energiforbruk.*” (Miljøverndepartementet 1998:

15). Samordning av boligplanlegging kommunene imellom blir vektlagt som en viktig faktor for å nå dette målet:

Det er nødvendig med bedre regional samordning og styring av utbyggingsmønsteret og av hvor større tiltak med regional betydning blir lokalisert. Boligbygging, større bedrifter og kjøpesentre er eksempler på etableringer der kommunene må se sin planlegging i sammenheng med planleggingen i nabokommunene. Myndighetene på fylkesnivået og kommunene bør organisere planleggingen slik at det kan skje en samordning av arealbruk og transportsystem i henhold til de rikspolitiske retningslinjene for samordnet areal- og transportplanlegging. Fylkeskommunen bør ha en sentral rolle som initiativtaker og pådriver

(Miljøverndepartementet 1998:15)

For å oppnå en reduksjon i areal- og energiforbruket og transportbehovet, konkretiseres fire tiltak.

1. Ved å planlegge utbyggingsmønster og transportsystem i sammenheng
2. Ved å ta i bruk mulighetene for bedre arealutnyttelse, hovedsakelig innenfor eksisterende byggesoner i byer og tettsteder
3. Ved å styrke byenes naturlige sentre og den regionale senterstrukturen
4. Ved å legge til rette for miljøvennlige transportløsninger og redusert bilbruk.

(Miljøverndepartementet 1998:15)

Punkt en til tre vil brukes i analysen for å undersøke kommunenes bruk av de statlige målene. Punkt fire er ikke tatt med i analysen, da boligplanleggingens virkemidler for å nå dette målet er identisk med de tre første punktene, og fordi en analyse av transportløsninger i seg selv ikke er en del av oppgavens tema.

Utvalget består av ulike statlige retningslinjer som har boligplanlegging som virkemiddel og bærekraftig byutvikling som mål. Det dreier seg altså ikke om et enhetlig sett med retningslinjer, men et utvalg basert på hvilke mål de er ment å oppfylle, og hvilke virkemidler som kan tas i bruk. Retningslinjene som inngår i utvalget vil i kapittel sju operasjonaliseres for bruk i GIS-analysen.

4 Implementering av bærekraftig byutvikling

Denne oppgaven dreier seg om hvordan en statlig initiert utvikling, bærekraftig byutvikling, blir behandlet av de organer og aktører som styrer boligplanleggingen. Boligplanlegging blir, som nevnt, her forstått som planlegging av areal for utbygging av bebyggelse for boligformål og er en del av den fysiske samfunnsplanleggingen. Som andre former for samfunnsplanlegging er den et resultat av en lang rekke beslutninger, og avgjøres av mange ulike organer og aktører. Det endelige resultatet, i dette tilfellet utbygging av boliger, er et aggregat av en mengde beslutninger og planer. Samtidig opptrer samfunnsplanlegging i et system i stadig endring. Både beslutningstakere, rammebetingelser og målsetninger i den prosessen som utgjør planleggingen vil være i konstant endring. Jeg vil i dette kapittelet innledningsvis diskutere noen forutsetninger for å oppnå en bærekraftig byutvikling, og presenterer et lite utvalg av teorier om planlegging. Fruktbarheten i disse teoriene diskuteres deretter ut fra ønsket om å implementere bærekraftig utvikling, for å klargjøre kompleksiteten i de utfordringer en står overfor. Deretter beskrives boligplanleggingens handlingsfelt i Norge. Jeg tar utgangspunkt i en modell og vil beskrive det som antas å være de viktigste aktører i boligplanleggingen i Norge og de mekanismene som kan oppstå gjennom deres samhandling. Avslutningsvis vil særtrekk ved handlingsfeltet relateres til de utfordringene en står overfor ved planlegging for en bærekraftig byutvikling.

4.1 Avgjørende faktorer for å oppnå bærekraftig byutvikling

Byutviklingen er en treg prosess med mange involverte hvor interessene er sterke, ikke minst økonomisk. Bystrukturer som veier, bygninger og bebyggelsesform er svært rigide, og det er sjelden mulig å begynne med blanke ark. Man er altså for en stor del prisgitt tidligere tiders planlegging. En målsetting om å dreie disse strukturene i en bestemt retning vil dermed være avhengig av langsiktighet. De prosesser man forsøker å forandre er tidkrevende. Som nevnt ovenfor er det en mulighet for at bærekraftkonseptet kan fragmenteres og ufarliggjøres i møte med et system der rammene for ansvar og

gjennomføring er diffuse. Når målsettingene ligger langt fram i tid er denne faren desto større, fordi det er lettere å distansere seg fra målet. Følgelig vil en stor grad av målavklaring og målprioritering være avgjørende i dette tilfellet.

En annen faktor som påvirker en byutvikling i bærekraftig retning, er den grad av forandring som må til. Bærekraftig utvikling ble lansert som en løsning på store miljøproblemer. Deler av grunnen til de store miljøproblemene er det store energiforbruket i i-landene. Løsningen er å redusere dette energiforbruket. Bærekraftig utvikling er altså en forandring i forhold til det bestående. Peter Næss (2001) hevder at en stor del av litteraturen om planlegging for bærekraftighet ignorerer dette punktet. Mange synes å tro at målene for bærekraftighet er forenlige med nåværende forbruk, livsstil og verdier i rike samfunn. Ved en sterk tolkning av begrepet vil dette ikke være riktig (ibid). En grunnleggende forandring i forhold til det bestående vil være nødvendig for å oppnå en bærekraftig utvikling.

Den tredje faktor er den samordning som kreves. Avgjørelser på ett område er i stor grad avhengig av hvilke avgjørelser som taes på andre områder. En utelukkende desentralisert planlegging vil kunne legge til rette for gratispassasjerer. Lokale styringsenheter, som for eksempel kommuner, kan velge å se bort fra tiltak for en bærekraftig utvikling. Dette kan føre til skjevheter. Som nevnt ovenfor (3.3), er et av de tiltakene som ventes å kunne føre til en bærekraftig byutvikling en høy utnyttelse av byarealet. Blokkbebyggelse og rekkehus vil føre til lavere energi til oppvarming pr. boenhet. Samtidig vil dette føre til en konsentrasjon av beboere og dermed gjøre kollektivtransport mer lønnsomt. Kommunene er avhengig av skatteinntekter, og det vil dermed være en fordel å tiltrekke seg innbyggere med høy inntekt og formue. Forutsatt at disse ønsker seg større boliger, er det mulig å tenke seg en situasjon der enkeltkommuner vil tillate en høyere andel av eneboliger enn det bærekraftkonseptet tilsier. Det bør derfor være et samsvar mellom målsettinger for planlegging i de ulike enhetene.

4.1.1 Teoretiske tilnærminger til planlegging

Å planlegge er å forsøke å påvirke det som ligger forut i tid på grunnlag av de oppfatninger som finnes i planleggingstidspunktet; ”*planlegging betyr ganske konkret at ideer, kunnskap og interesser blir materialisert*” (Amdam og Vegeland 1997:11). Planlegging er altså pr. definisjon framtidsrettet. Man planlegger i nåtiden for å oppnå noe i framtiden. Dermed forutsettes en tro på at framtiden kan påvirkes.

Graden av oversikt og kontroll med de faktorene som påvirker framtiden vil variere. Det samme gjelder oppfatningene om hva som er riktig kunnskap og hvordan man best kan oppnå denne. Videre inneholder planlegging en oppfatning av et framtidig mål.

Planprosessen skal på best mulig måte føre til at denne målsettingen oppfylles. Tidsrammen for planer varierer, og dermed også for målsettinger. Målfokuset kan også variere, målsettingen kan være mer eller mindre klar. For å kunne få en forståelse for viktige elementer i en planleggingsprosess er det nødvendig med en gjennomgang av noen sentrale teorier om planlegging. Slike teorier er ikke nødvendigvis i bruk i planleggingen, men fungerer som et nyttig begrepsapparat ved analysering av planlegging, og kan synliggjøre viktige tendenser i prosessen. Disse teoriene er ikke rake motsetninger eller de eneste teoriene som omhandler dette feltet. Planleggingsteori henter elementer fra en rekke fagretninger og har mange ulike perspektiver. Jeg velger imidlertid å omtale tre teorier, da de kan kaste lys over elementer som er viktige i oppgaven.

Ifølge en rasjonalistisk planleggingsteorien har beslutningstakeren full oversikt over alle mulige handlingsalternativer. Det finnes komplett kunnskap som gjør det mulig å analysere alle alternativene både fra kortsiktige og langsiktige perspektiver. Deretter kan løsningene sammenlignes og rangeres. Løsningsvalget kan dermed tas på grunnlag av en fullstendig oversikt (Veggeland 1998).

Teorien om rasjonalistisk planlegging er imidlertid en ideel, normativ framstilling, og i mange tilfeller vil kravene om fullstendig oversikt over alternativer være umulig å oppfylle. Det samme gjelder muligheten for uttømmende analyser. Teorien er naturvitenskaplig i sin opprinnelse og ved bruk i samfunnsplanlegging kan det trygt settes spørsmålsteget ved troen på at det kan finnes komplett kunnskap om alle mulige handlingsalternativer. En videre analyse av samtlige alternativer vil sjelden la seg gjennomføre. Amdam og Veggeland (1997) ser denne formen for planlegging som et redskap først og fremst for avgrensede prosjekter i samfunnsplanleggingen, for eksempel et konkret byggeprosjekt. Her vil virkemidlene være langt mer oversiktlige og forutsigbare enn ved en mer generell og bred samfunnsplanlegging.

Den rasjonalistiske planteorien kan i stor grad sies å være målorientert; en viktig faktor for å oppnå bærekraftig byutvikling. Teorien kjennetegnes imidlertid av krav om komplett kunnskap om feltet som planlegges, og av at planleggingen til en stor del styres ovenfra. I

Samfunnsplanleggingen er tilnærmet komplett oversikt kun mulig ved mindre prosjekt, og langsiktighetsaspektet ved bærekraftig byutvikling skaper dermed problemer for gjennomføring med en slik teoretisk forankring. Samtidig forutsettes det ovenfor at bærekraftig utvikling må innebære en ikke ubetydelig forandring i forbruksmønster. Slike forandringer kan ikke gjennomføres uten en bred forståelse og enighet om endringsgrunnlaget. Er det da ønskelig med en planlegging som presser forandringer ned ovenfra?

Samfunnsplanlegging er imidlertid mer enn kortsiktige og konkret avgrensede prosjekter. En inkrementell planlegging skiller seg fra den rent rasjonalistiske planleggingen på en rekke måter og kan sees på som en reaksjon på krav til komplett kunnskap som kan være vanskelig å oppnå i samfunnsplanlegging (Veggeland 1989). En inkrementell tilnærming vil si en skrittvis prosess bestående av en lang rekke mindre steg. I stedet for å forsøke å oppnå komplett kunnskap, brukes den kunnskapen det er overkommelig å behandle på et gitt tidspunkt. Utstrakt bruk av erfaring fra tidligere planlegging frigjør ressurser ved at man ikke begynner med blanke ark. Midler som har vist seg effektive før vil gjerne velges igjen. Mindre steg kan lettere korrigeres og kan dermed redusere noe av risikoen forbundet med manglende kunnskap. Hele tiden er det viktig å samle informasjon og erfaring, som kan brukes i senere trinn. Fokuset på læring gjør også at målsettinger kan endres i løpet av prosessen, fordi en får ny kunnskap om hva som kan være den beste løsningen.

Kritikere av denne formen for planlegging påpeker først og fremst en manglende evne til å endre det bestående, og at inkrementell planlegging derfor fungerer best som en konserveringsstrategi (Amdam og Veggeland 1998). Ved langsiktige målsettinger vil en type planlegging som består av en rekke mindre avgjørelser være avhengig av en sterk målformulering; et definert framtidig punkt som skal nåes med mange mindre skritt. Fokuset på de små skritt gjør imidlertid at et framtidig overordnet mål lett kan overskygges av hensyn som er mer nærstående. Prosessen kan dermed vise seg å være lite egnet til grunnleggende endringer, eller satt på spissen; endringer. Amdam og Veggeland (1998) beskriver også den inkrementelle tilnærmingen som avhengig av en sterk målsetting. Dette kravet er som nevnt viktig for en bærekraftig byutvikling. Ifølge teorien om inkrementell planlegging, er imidlertid behovet og muligheten for å skaffe oversikt over midler for å nå målet liten. Et avgjørende spørsmål blir da om miljøproblemer er et felt der en har mulighet til å prøve og feile for å finne de riktige løsningene. Når en samtidig vet at bærekraftig

utvikling krever stor grad av forandring, og at en inkrementell planlegging bare i mindre grad er i stand til å skape forandringer, kan det settes spørsmålsteget ved bruken av skrittvis planlegging på dette feltet. Ifølge Aarsæther (2001) blir denne formen utilstrekkelig for å hanskens med de store problemene. De globale miljøutfordringene må kunne sies å være et slikt stort problem.

Begge de foregående planleggingsformene har elementer av medvirkningstankegang. Ved en synoptisk form kan valgte politikeres rolle og oppgaver klart skilles fra planleggenes. Dette gir innbyggerne en indirekte deltakelse, gjennom politiske valg. Ved inkrementell planlegging gjør en rekke mindre endringer at berørte parter har mulighet til å påvirke eller reagere på planleggingen på et tidlig tidspunkt. Likevel har begge en form som gir preg av ekspertplanlegging. Det er eksperter på de aktuelle områder som setter premissene, og kunnskap behandles som noe mer eller mindre objektivt. Hvis en setter spørsmålsteget ved naturvitenskapelig kunnskap som den eneste basis for planlegging, åpnes det også for at holdninger og følelser kan ha betydning. Dermed blir objektivitet vanskelig å oppnå. Situasjonen kan da bli at ekspertisens subjektive meninger bygges inn i den kunnskapen som oppfattes som objektiv. Tanken om at innbyggerens oppfattelse av medvirkning er vel så viktig som faglig kompetanse og vitenskapelig kunnskap, har ført til utvikling av teorier om kommunikatív planlegging.

Utgangspunktet for kommunikatív planlegging er at kunnskap oppnås i møtet mellom ulike standpunkter. Vitenskap og fagkompetanse skal ikke gjøres irrelevant, men skal sidestilles med alle andre ytringer og meninger. Planlegging er en interaktiv og tolkende prosess. Det er dermed nødvendig at allmennheten også får muligheten til å tolke og være med å forme kunnskapen. Bred debatt og diskusjon vil føre til en felles kunnskapsplattform, som vil være utgangspunktet og rammeverket for planleggingen. Gjennomføring av en slik prosess forutsetter at det finnes et nettverk av deltakere til en diskusjon. Å legge til rette for arenaer for kommunikasjon og diskusjon er en viktig del av planprosessen. Gjennom uhindret og tolerant debatt kan grupper med svært ulik bakgrunn og standpunkter komme til enighet: *”Ultimately, the transformative potential of communicative action lies in the the better argument”* (Healey 1996:248). Løsningen består ikke nødvendigvis av enighet på alle punkter, men en forståelse av hva som er den beste løsning, tatt i betraktning ulike opplevelser av virkeligheten.

Kommunikativ planlegging kan, i forhold til de to andre nevnte teoriene, virke utopisk i sin tro på den demokratiske diskusjonen. Det kan også virke uhensiktsmessig å la for eksempel kunst få like stor plass i analysene som vitenskapelig kunnskap. Patsy Healy (1996) forsvarer teorien med å hevde at alle andre former for planlegging hver for seg er utilfredstillende, idet de kun evner å se planlegging fra en side. Dette gjør dem udemokratiske. Ved en kommunikativ planlegging vil alle parter kunne bli hørt, noe som bedrer mulighetene for en bred oppslutning og kan lette gjennomføringen av tiltak som er mindre populære lokalt. Kritikkk mot realismen i perspektivet tilbakevises med at det finnes en rekke eksempler på vellykkede prosjekter der virkeligheten ikke er så fjern fra de rammer kommunikativ planlegging gir (ibid). Næss (2001) anser at en reell form for kommunikativ planlegging ville kreve en desentralisering av myndighet, slik at lokalsamfunnet selv kunne komme fram til riktige løsninger. Er det da rimelig å tro at disse hver for seg vil komme frem til løsninger som bryter med alminnelige normer og preferansene for livsstil og energiforbruk? Forutsatt at bærekraftig utvikling bryter med preferansene for blant annet energibruk og transport i den rike delen av verden, er det lite som peker mot at en kommunikativ planlegging er riktig verktøy for å oppnå bærekraftig utvikling (Næss 2001).

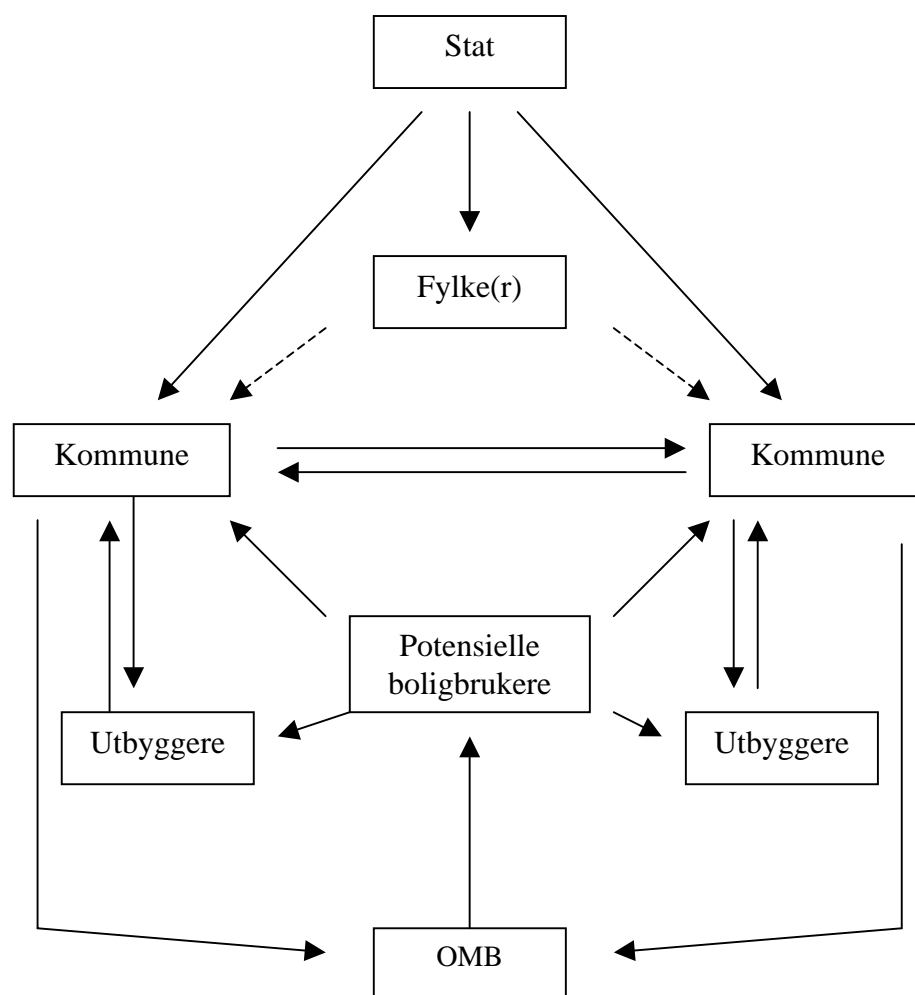
Som diskusjonen ovenfor viser er imidlertid den konkrete planleggingen for bærekraftig utvikling komplisert. Det kreves samfunnsendring, noe som forutsetter en bred oppslutning og samordning av målsettinger og midler. Den kommunikative planleggingsformen, som kan føre til en bred deltakelse, kan imidlertid hevdes å være avhengig av en desentralisert myndighet, noe som igjen kan føre til en enighet som er basert på lokale forhold, heller enn globale målsettinger.

4.2 Boligplanleggingens handlingsfelt

Det følgende vil jeg skissere det handlingsfelt boligplanleggingen i Norge foregår i. Beskrivelsen tar utgangspunkt i en modell som beskriver handlingsfeltet, aktørene og påvirkningsforholdene mellom disse. Deretter vil de enkelte bestanddelene og de potensielle mekanismene som ligger i handlingsfeltet beskrives. Modellen er idealtypisk. Det er altså ikke meningen å gi en uttømmende beskrivelse av hvilke aktører og mekanismer som påvirker boligplanleggingen, eller de handlingsmønster aktørene følger. Derimot forsøker

jeg å gi en framstilling av hvilke krefter som generelt sett kan tenkes å påvirke de resultater som er oppgavens fokus; planleggingen av boligområder.

Mekanismer blir her forstått som det fenomen som fører til at A leder til B. Heller enn å si noe om *hvor ofte* eller med *hvor stor sannsynlighet* et gitt resultat vil oppstå, vil en mekanisme forklare *hvorfor* resultatet oppstår (Hedström 1998).



Figur 4.1 Boligplanleggingens handlingsfelt

4.2.1 Kommune(r)

Aktøren *kommune(r)* omfatter her den politiske og administrative delen av kommuneorganisasjonen. Fordi arealdelen av kommuneplanen som nevnt i kapittel tre er

juridisk bindende, er den det sentrale plandokumentet i Norge, noe som gjør kommunen til en avgjørende aktør i planleggingen. Alle andre aktører i handlingsfeltet står i et direkte påvirkningsforhold til kommunen, enten juridisk eller på andre måter. Fordi kommunene også har en rekke andre hensyn å ta, gir ikke dette diktatorisk makt. Tvert imot betyr det at kommunen gjennom ansvaret for planleggingen er pålagt å samordne krefter som ikke nødvendigvis lar seg samordne. Det ovenfor nevnte skiftet i oppgavefordelingen mellom det private og offentlige har i stor grad påvirket kommunens aktivitet i boligplanleggingen, en naturlig følge av at kommunene har ansvar for store deler av boligplanleggingen.

Kommunen bestemmer hvor, hvor mye og på hvilken måte det kan utbygges. Hvorvidt det faktisk bygges, avgjøres av om det finnes aktører som er villige til å satse på de aktuelle områdene. I utgangspunktet har kommunene en rekke ulike virkemidler som kan brukes for å styre utbyggingen i ønsket retning. I en gjennomgang av kommunal boligpolitikk trekker Myrvold et al (2002) fram følgende utbygningspolitiske virkemidler:

- utbygging av infrastruktur for boligbygging
- kommunale tomtekjøp
- kommunale tomtesalg
- kommunale utbyggingsavtaler
- kommunalt samarbeid med boligbyggelag
- kommunalt tomteselskap
- utbygging av omsorgsboliger

Disse virkemidlene tjener som eksempler på de muligheter som finnes, og er ikke en uttømmende liste. De tre førstnevnte punktene har det til felles at bruken kan styre boligbyggingen ved å gjøre områder eller utbyggingstyper mer eller mindre attraktive for utbyggere. Ved fysisk tilrettelegging av områder vil de resterende utbyggingskostnadene minske. En aktiv kommunal deltagelse i tomtemarkedet gjør at kommunen kan verne områder de selv eier, og samtidig frigi områder ved salg der det er hensiktsmessig. I dette

ligger også muligheter for å bruke pris som et virkemiddel. Utbyggingsavtaler er et sentralt virkemiddel både for kommunene og for utbyggerne, og vil bli nærmere omtalt under. De tre siste virkemidlene betyr en mer direkte kommunal medvirkning i utbyggingen.

De virkemidler kommunen har mulighet til - eller ser seg tjent med å bruke - vil variere, avhengig av rammevilkår som økonomiske forhold, tilgjengelige arealer og kommunens boligmarked. De andre aktørene i handlingsfeltet vil til en stor grad kunne påvirke disse rammevilkårene. Disse påvirkningsforholdene blir beskrevet nedenfor.

Aktøren *kommune* står i et gjensidig påvirkningsforhold til andre kommuner, i denne modellen den tilsvarende aktøren *kommune* som viser til en kommune eller flere kommuner i geografisk nærhet til aktøren *kommune*. I henhold til plan og bygningsloven er disse to (eller flere) aktørene sidestilte. I tilfeller der to eller flere kommuner deler samme tettsted, arbeidsmarked eller boligmarked, vil det kunne oppstå situasjoner der de står i et direkte konkurranseforhold til hverandre. Innbyggere skatter til kommunen, og økonomisk sterke innbyggere vil dermed gi økte inntekter til kommunen. Å legge forholdene til rette for de preferanser som finnes hos velstående deler av de *potensielle boligbrukere* (se under) vil kunne skaffe kommunen et konkurransefortrinn i forhold til *nabokommune*. Et ønske om å trekke næringsutvikling, boligbygging eller andre former for utvikling til egen kommune har dermed potensiale til å skape en situasjon der det blir et overskudd av planlagte arealer for spesielle formål i regionen på bekostning av andre formål. Fylkesnivået i den offentlige planleggingen, som er det nærmest overordnede nivået, har kun begrenset adgang til å hindre slike konkurransesituasjoner gjennom innsigelser til kommuneplanene.

4.2.2 Fylke(r)

Aktøren som skal samordne den planleggingen på mellomnivå har altså relativt lite makt til å utøve denne samordningen, og er avhengig av medhold enten fra kommunene eller - i siste instans departementet - for å få gjennomslag for forslag. Falleth og Johnsen (1996) finner at fylkesplanen har liten påvirkning på den kommunale planleggingen, og at den i liten grad fungerer som arealpolitisk virkemiddel. Det samme resultatet finner Rasmussen (2003) som viser til at fylkeskommunen i Plan- og bygningsloven er et visst overordnet ansvar, men at praksis er dette blitt tilsidesatt.

I tillegg til å skulle samordne planleggingen innen eget fylke, kan et samarbeid mellom to eller flere fylkeskommuner pålegges av departementet, og Oslo kommune er i denne sammenhengen likestilt med fylkeskommunene (Plan og bygningsloven § 19-2)

4.2.3 Stat

Aktøren *stat* viser her til den statlige delen av planleggingen i Norge. Dette omfatter både den politiske og den administrative delen, ved henholdsvis regjeringen og departementene. Staten gir rammer for den generelle planleggingen. Styringsvirkemidlene staten kan bruke kan som nevnt deles i tre punkter, ved lovregulering, ved styring av økonomiske rammer og ved informative tiltak (Myrvold 2002).

De juridiske virkemidlene styres av Plan og bygningsloven av 1985 og denne gir staten to hovedoppgaver: å vedta rikspolitiske retningslinjer og å godkjenne eller endre kommuneplaner. Loven gir mulighet til å ”*stille opp generelle mål og rammer og gi retningslinjer for den fysiske, økonomiske og sosiale utviklingen i fylker og kommuner*” (Plan- og bygningsloven § 17-1). Dette gjøres ved å vedta rikspolitiske retningslinjer. Rikspolitiske retningslinjer brukes for å styre utviklingen i ønsket retning. Disse kan senere danne grunnlag for innsigelser eller endring av kommuneplaner i tilfeller der retningslinjene ikke er fulgt opp av kommunene.

I tillegg til statens muligheter for styring gjennom juridiske rammer, vil også økonomiske tiltak kunne styre utviklingen. Kommuneøkonomien vil også i stor grad kunne styre hvilke kommunale virkemidler som er aktuelle, og hvilken maktfordeling som vil eksistere mellom kommunene og andre aktører i handlingsfeltet. Staten har i stor grad anledning til å påvirke den kommunale økonomien. Statlige overføringer vil kunne gi kommunal handlefrihet til å prioritere mindre inntektsgivende formål og til å mer aktivt styre boligutbyggingen. Motsatt vil stor avhengighet av egne inntekter gi lite kommunalt spillerom og økt makt til private interesser. Hvorvidt statlige informative tiltak etterfølges i kommunene vil også være et resultat av kommuneøkonomien, ettersom dette er tiltak som ikke er lovpålagt og som dermed kan sees på som overskuddsoppgaver. I dette ligger det muligheter for utilsiktede virkninger som følge av ukoordinert bruk av virkemidler. En innstramming i kommunal handlefrihet i form av lovpålegg, kan styrke private interesser hvis pålegget ikke sammenfaller med økte økonomiske midler. Eksempelvis vil et lovpålegg om arealbruk kunne gi kommunene mindre spillerom i forhandlinger med private utbyggere. Hvis de

økonomiske rammene samtidig er stramme og det ikke gis økte bevilgninger, vil behovet for medvirkning fra utbyggerne bestå, mens kommunens forhandlingsrom vil minske. Dette vil føre til et skifte i maktfordelingen i retning private utbyggere. Staten har altså muligheter til å styre den generelle retningen i planleggingen gjennom sine tiltak, men kan også skyve utviklingen i uønsket retning ved å gi tiltakene lite samordning eller prioritet.

4.2.4 Private utbyggere

Med *private utbyggere* menes de enkeltpersoner eller private selskaper som deltar i produksjonen av boliger. Gruppen omfatter alle som er aktive i et eller flere ledd av produksjonen, fra utarbeidelse av private reguleringsplaner til finansiering, utbygging og ferdigstillelse av boliger. I modellen (figur 5.1) har aktøren *private utbyggere* to felter, dette for å illustrere den potensielle fragmenteringen i handlingsfeltet. Det er ikke gitt at to ulike kommuner vil forholde seg til de samme private utbyggerne, eller private utbyggere med sammenfallende målsettinger. Dette betyr imidlertid heller ikke at *private utbyggere* er en enhetlig gruppe innefor hver sin kommune, eller at *private utbyggeres* aktivitetsfelt begrenser seg til den enkelte kommune. Gruppen *private utbyggere* består av et utall individer og selskaper, med ulike muligheter og målsettinger. De behandles imidlertid som én gruppe i denne sammenhengen, på grunn av de mange fellestrekkene i sitt forhold til andre aktører i handlingsfeltet.

Private utbyggere har ikke nødvendigvis samme målsettinger med boligbyggingen som kommunene. Der kommunen har et helhetlig samfunnsmessig ansvar, står private utbyggere i første rekke ansvarlig overfor seg selv (enkeltpersoner) eller selskapets eiere (private selskaper). Målsettinger som oppfyllelse av personlige preferanser eller økonomisk avkastning vil dermed stå sentralt.

Mange av de virkemidler kommunen kan bruke for å styre boligutviklingen (avsnitt 4.2.1), kan også brukes av private utbyggere. De kan selv stå for tomtekjøp, utbygging av infrastruktur og så videre. Når kommunene på denne måten kan miste initiativet og påvirkningen overfor utbyggerne, minsker den kommunale makten. Kommunen framstår da som en reaktiv aktør. Dermed overføres makt i boligutbyggingen ved skifte av hvilken aktør som gjør seg nytte av virkemidlene.

Dette maktforholdet kommer tydelig fram ved bruk av utbyggingsavtaler mellom kommune og utbygger. Utarbeidelsen av slike avtaler binder partene juridisk til å gjennomføre utbyggingen i tråd med avtalen. Forhandlinger om utbyggingsavtaler gir kommunene mulighet til å kreve at utbyggere bekoster ting som teknisk og sosial infrastruktur, for eksempel sosialboliger, skoler og barnehager, noe som ellers ville vært kommunale oppgaver. En slik forhandlingssituasjon vil nødvendigvis gjøre at begge parter må kunne gi og ta. En situasjon der en kommune er avhengig av at utbyggeren bekoster mye av det som er kommunale oppgaver, vil gi utbyggeren stor makt til å kreve fordeler av kommunen. Her ligger en mulighet for utbyggeren til å påvirke den kommunale planleggingen. Et godt utgangspunkt i forhandlinger kan skapes ved at kommunen har planlagt utbygging av, for en utbygger, attraktive arealer eller bygningstyper. En slik indirekte påvirkning fra utbyggeren kan forekomme hvis kommunen er i en presset økonomisk situasjon.

Som nevnt over er ikke kommunale og private mål for utbygging med nødvendighet det samme. Dermed vil en forskyvning av makt fra kommune til private utbyggere kunne føre til en dreining i målsetting. Samtidig vil en maktforskyvning til fordel for de private utbyggerne gi en spredning av beslutningsmyndigheten i boligspørsmål. Aktøren *private utbyggere* er som nevnt ikke en enhetlig gruppe, men består av ulike selskaper og enkeltpersoner med ulik agenda. Et maktskifte til fordel for denne gruppen kan gjøre at antallet reelle beslutningstakere øker, og at spredningen i målsettinger gjør det samme, med en fragmentert boligplanlegging som resultat.

4.2.5 Potensielle boligbrukere

Med *potensielle boligbrukere* menes den gruppen som potensielt kan tenkes å bruke boliger i de boligområder det planlegges for. Alle som kunne tenke seg å bo i de områder som planlegges utbygd hører til i denne gruppen. I tilfeller der andre aktører, som utbyggere eller kommunen, har en feilaktig oppfatning av hvem som ønsker å bo i et område, vil også de personer som feilaktig antas å ville bo i områdene inngå i *potensielle boligbrukere*.

Uansett hvilke aktører som er aktive i en gitt boligplanleggingsprosess, og uavhengig av hvem som har initiativet i planleggingen, vil et mål om bosetting av boligene stå sentralt. Boligpreferansene og de økonomiske mulighetene i aktørgruppa *potensielle boligbrukere* vil påvirke mulighetene for at boliger blir tatt i bruk og gir ønsket avkastning. De potensielle boligbrukerne legger dermed viktige premisser for de andre aktørene i handlingsfeltet, og

påvirker maktforholdet mellom disse. De ulike aktørene vil som nevnt gjerne ha ulike målsettinger for sine valg i planleggingsprosessen, og disse målsettingene vil styre den mulige innvirkningen de potensielle boligbrukerne kan å ha på planleggingen. Både forholdet mellom ulike utbyggere, forholdet mellom utbygger og kommune og forholdet mellom ulike kommuner, kan i noen grad påvirkes av de potensielle boligbrukerne. Hvis det er liten interesse for en type bolig eller utbygging i et bestemt område, vil det vanskeliggjøre en større utbygging av denne typen boliger eller utbygging i dette området. Omvendt kan muligheter for god økonomisk avkastning, være til stedet dersom etterspørselen etter en type bolig eller boliger i et bestemt område er stor. Gjennom påvirkning av de økonomiske mulighetene ved en gitt utbygging vil nødvendigheten eller muligheten for bruk av virkemidler også påvirkes.

4.2.6 Områder for mulig boligbygging

Områder for mulig boligbygging (OMB) er et begrep konstruert for denne oppgaven. OMB er resultatet av de valg som gjøres av aktørene som er skissert ovenfor, og er utgangspunktet for arealanalysen i kapittel seks. Arealdelen av kommuneplanene i Norge består av et kart med kategorier for hva som tillates av bygging i ulike områder. *Områder for mulig boligbygging* består av de kategoriene som åpner for at det kan bygges boliger. OMB er altså på kommunenivå en spesifisering av kommuneplanens arealdel.

I de tilfeller der flere kommuner deler felles tettsted, arbeids eller boligmarked, vil områdets OMB være et resultat av flere kommuners planer, med kommunegrensene som ansvarsfordeling.

Områder for mulig boligbygging er altså ikke en aktør, men et *resultat* av aktørers handlinger. Det er aktørene *Kommune(r)* som utarbeider kommuneplanene, og OMB er dermed et direkte resultat av deres handlinger. I modellen ligger også muligheten for at OMB er et indirekte resultat av andre aktørers handlinger, som skissert ovenfor. Etter godkjenning av kommuneplanen vil OMB, som utgjør en spesifisering av kommuneplanens arealdel, legge føringer på alle de nevnte aktørenes muligheter i handlingsfeltet.

4.3 Oppsummering

Modellen over boligplanleggingens handlingsfelt (figur 4.1) forsøker å kartlegge kompleksiteten i det norske planleggingssystemet. Som nevnt innledningsvis er modellen ikke et forsøk på å lage en uttømmende presentasjon av de forhold som påvirker planleggingen, men heller å gi en oversikt over de hovedaktører som kan tenkes å gjøre seg gjeldende. Dette er gjort på grunnlag av antagelser om hvilke aktører som direkte påvirker planleggingen. Avgrensningen bidrar til å klargjøre de aktører som deltar i handlingsfeltet og de mekanismer som oppstår på grunnlag av og mellom disse aktørene. Bakenforliggende betingelser som for eksempel det generelle økonomiske markedet er ikke tatt med i denne sammenhengen, selv om modellens aktører opptrer i en virkelighet der slike har stor betydning.

Modellen beskriver blant annet de tre offentlige nivåene i planleggingen, hvor staten har den overordnede myndigheten, mens den mer konkrete planleggingen foregår på kommunalt nivå. Forholdet mellom disse to nivåene er preget av hvilke retningslinjer staten gir og hvilke muligheter kommunene har for å gjennomføre disse. Disse mulighetene påvirkes igjen av blant annet økonomiske rammer fra staten, de potensielle beboerne i de planlagte områdene og forholdet til private utbyggere. Fylkesnivået har kun en mindre samordnende rolle. Videre beskrives forholdet mellom de private utbyggerne og de kommunale myndigheter. Forholdet beskrives med utgangspunkt i hvilke virkemidler som brukes og hvem som gjør bruk av disse virkemidlene. De potensielle boligbrukerne vil påvirke alle aktører som opptrer i boligplanleggingsprosessen. Gjennom sine preferanser og muligheter vil de avgjøre hvilket handlingsrom andre aktører har. Resultatet av de valg som taes i handlingsfeltet, i dette tilfellet i forhold til boligplanleggingen, vises gjennom *områder for mulig boligbygging*, som i sin tur er en premiss for framtidig planlegging i handlingsfeltet.

I første del av dette kapittelet ble tre punkter beskrevet som sentrale for å oppnå en bærekraftig byutvikling; prioritering av en langsiktig målsetting, evne til gjennomføre grunnleggende forandring i forhold til det bestående og en stor grad av samordning. Deretter ble ulike teoretiske former for planlegging diskutert med utgangspunkt i de tre punktene, for å klargjøre motsetningene mellom punktene, både seg i mellom og i møte med en reell planleggingssituasjon. Et svært desentralisert system kan antas å være et hinder for å kunne gjennomføre en bærekraftig byutvikling. Det er heller ikke ønskelig med et sterkt sentralisert

system der beslutninger tas på høyt nivå og implementeres lokalt, uten reel lokal medvirkning.

En spredning av reell beslutningsmyndighet er en gjennomgående mulighet i handlingsfeltet. Spredningen kan i tillegg anta former som ikke fremmer en demokratisk og åpen prosess, fordi deler av prosessen kan foregå i private organer. Dette gjør at planleggingsprosessen ikke bare kan anta en desentralisert form, men hvor beslutningsprosessens spredning er mer kompleks. Jeg vil bruke begrepet fragmentering om en slik form hvor en større gruppe aktører, med ulike målsettinger og ulike ansvarsområder utøver ansvar med utydelige avgrensninger.

Samtidig finnes mekanismer som potensielt kan skape omvendte effekter, med større samordning av beslutningsmyndighet som mulig resultat.

Videre vil de forhold som er skissert ovenfor brukes for å analysere planleggingsprosessen i oppgavens analyseområde. Denne analysen presenteres i kapittel sju.

5 Data og metode

Resultatet av en undersøkelse vil i stor grad speile de valg som er tatt i forhold til bruk av metode. Ikke bare vil valg av metode påvirke resultatet direkte, men også gjennom de typer data som kan tas i bruk innenfor ulike analysemetoder. Dette kapitlet vil redegjøre for valg og bruk av metode i oppgaven. Jeg vil også redegjøre for hvilke begrensninger disse valgene kan tenktes å ha på resultatet av undersøkelsene. Innledningsvis vil forskningsstrategien omtales. Videre vil jeg redegjøre for valg av studieområde. De to undersøkelsene som besvarer oppgaven vil så bli behandlet hver for seg. Jeg vil diskutere fordeler og ulemper med de metodologiske valgene som er tatt og beskrive den praktiske gjennomføringen av undersøkelsene. De metodologiske valgene som gjøres skal sikre at kvalitetskriteriene blir ivaretatt på best mulig måte. Kvalitetskriteriene vil diskuteres for begge de to undersøkelsene.

5.1 Casestudie

Jeg vil besvare problemstillingene i oppgaven ved å benytte en casestudie. I en casestudie kan et fenomen undersøkes i sin kontekst, og det kan brukes flere ulike datakilder for å belyse fenomenet (Yin i Andersen 1997). Temaet i denne oppgaven er i stor grad kontekstavhengig. Samtidig tar jeg i bruk ulike metoder og informasjonsformer for å belyse oppgavens tema. Min casestudie baserer seg også på sammenlikning. Som en konsekvens av ønsket om å undersøke studieområdet som en helhet, er jeg også nødt til å analysere boligplanleggingen på det nivå denne planleggingen foregår. Jeg har i dette arbeidet fokusert på hva som skiller de ulike kommunenes boligplanlegging fra hverandre. På dette punktet kan studien få komparative trekk. En komparativ studie beskrives av Ragin (1994) som en analyse av flere enheter der målet er å finne likheter og ulikheter mellom enhetene. Typisk vil en komparativ studie inneholde et begrenset antall undersøkelsesenheter slik at det er mulig å få tilstrekkelig oversikt over relevante egenskaper ved hver enhet (ibid). Pickvance (1986) skiller imidlertid mellom studier som benytter sammenlikning, og komparative analyser. Mitt mål har vært å undersøke studieområdet. For å gjøre dette må kommunene sammenliknes. Sammenlikningen er ikke gjort for å finne hva som forklarer variasjonene, men for å få oversikt over om det er variasjoner og hva disse eventuelt består

av. Det sammenliknende elementet i studien faller derfor inn under det som mer spesifikt kan kalles serie-behandling av enheter (Walton i Pickvance 1986), hvor enheter gis lik behandling for å avgjøre om det finnes variasjon.

5.1.1 Generalisering og casestudie

Kontekstavhengigheten i en casestudie gjør at generalisering er et spørsmål om tolkning. I følge Kvale (1997) er en analytisk generalisering en begrunnet vurdering av i hvilken grad funnene fra én studie kan brukes som en rettleiding for hva som vil kunne skje i en annen situasjon, og er basert på en analyse av likheter og forskjeller mellom de to situasjonene. I denne tolkningene av generaliseringstermen kan et casestudie bidra til å øke kunnskapsmengden om et tema, og dermed bidra til å styrke antakelser eller teorier. Min studie er svært kontekstavhengig, og jeg kan i liten grad se mulighetene til å overføre funnene mine utover studieområdet. Funnene kan imidlertid gi ideer til hvilke forhold som kan tenkes å gjøre seg gjeldende i andre byområder.

5.2 Valg av studieområde

På grunn av arbeidsbegrensninger har det ikke vært mulig å ta for seg hele området som inneholder Oslo tettsted (figur 1.1). Det har vært nødvendig å konsentrere analysene om utvalgte deler av tettstedet. Ved valg av studieområde har følgende fem punkter vært avgjørende:

1. Området må være geografisk sammenhengende.
2. Området må være en del av Oslo tettsted, basert på SSB's definisjon av dette området (punkt 6.4.1).
3. Området må inneholde deler av tettstedets sentrum og periferi.
4. Området må i størst mulig grad følge tettstedets grenser slik at analysen bygger på et helhetlig funksjonelt område.

5. Området må bestå av et begrenset antall kommuner, men flere enn én, for å kunne avdekke eventuelle bidrag eller begrensninger som følger av den administrative delingen.

Området som kan kalles ”vestkorridoren” oppfyller alle disse kravene. Området er administrativt delt mellom kommunene Oslo, Bærum, Asker, Røyken og Lier. Jeg velger imidlertid å konsentrere denne analysen om området som dekkes av kommunene Oslo, Bærum og Asker (figur 1.1). Dette utvalget sikrer en håndterlig datamengde, samtidig som de nevnte punktene overholdes. To andre utvalg var aktuelle, nordøstkorridoren (kommunene Oslo, Lørenskog, Rælingen, Skedsmo, Sørumsdal og Nittedal) og sørkorridoren (Oslo og Oppegård). Disse ble imidlertid valgt bort på grunn av at den administrative delingen av området var henholdsvis for stor og for liten.

5.3 Analyse med bruk av geografiske informasjonssystemer

Den første analysedelen i denne oppgaven benytter et geografisk informasjonssystem (GIS) for å innhente empiri, som deretter blir behandlet statistisk. Det er mulig å definere GIS på et uttall måter. En fruktbar måte å se det på er at et GIS består av data, teknologi og bruker (Longley 2001). I dette tilfellet består teknologien av dataprogrampakken ArcView. Dette er en programpakke som lar brukeren behandle og endre kartdata, samt framstille kartdata grafisk. Bruken av GIS i en analyse legger store føringer på hva som kan undersøkes, hvilken vinkling som kan brukes og hvilke data som kan implementeres i analysen. Jeg vil her gi en kort gjennomgang av mulige begrensninger ved bruken av GIS både generelt og spesifikt i forhold til denne oppgaven. Deretter beskrives det praktiske analysearbeidet. Avslutningsvis drøftes kvalitetskriterier.

Begrunnelsen for bruken av GIS i denne oppgaven har vært analyseobjektene natur (kommunale arealplaner). Det var nødvendig å benytte en metode som kunne uttrykke geografiske områders egenskaper og deres flateinnhold, og senere bearbeide disse dataene for å generere nye data. Analyseobjektene undersøkes mot gitte mål, og også disse kan best behandles i et GIS.

Tilgangen til data har vært et premiss for gjennomføringen av oppgaven. Digitale utgaver av kommuneplanenes arealdel er ikke offentlig tilgjengelig, slik tilfellet er med papirutgavene av de samme planene. Det har derfor vært avgjørende å få samtykke fra kommunene om utlån og bruk av slike data. Kommunene har ikke stilt krav til bruken av de utlånte data med det unntak at bruken begrenses til denne oppgaven. I tillegg har jeg i GIS-analysen brukt geografiske data utarbeidet av SSB, data innsamlet ved hjelp av GPS (Global positioning system) samt offentlig statistikk som har en geografisk referanse.

5.3.1 Begrensninger ved bruk av GIS

Kritikken mot bruken av GIS i samfunnsvitenskapene har vært og er stor. Utgangspunktet for mye av kritikken er at bruken av GIS dreier samfunnsvitenskapen i positivistisk retning. Taylor (1990) hevder at et GIS kun egner seg til å behandle informasjon, og dermed ikke er i stand til å skape meningsfylte analyser. Slik reduseres geografi til positivisme og naiv empirisme. Denne kritikken blir imøtegått ved å vise til at GIS ikke skal erstatte kunnskap, men være et supplement, og at bruken av GIS er mest fruktbart nettopp når den utøves av mennesker med forståelse for geografiske fenomen (Goodchild 1991).

Det har blitt hevdet at GIS i sin form framhever visse syn på verden framfor andre (Sheppard 1995). Ikke alle typer data kan brukes i et GIS. I de aller fleste tilfeller må data som skal brukes ha en geografisk referanse, altså forholde seg til en gitt geografisk utstrekning, og inneha muligheten for å kunne kobles til denne. Man må selvsagt også ha tilgang til digitale kart for det samme geografiske området. I noen tilfeller vil digitale kart allerede være koblet til aktuelle data, men i de fleste tilfeller må denne koblingen utføres. Dette betyr at bruken av GIS i en analyse legger store føringer på hvilket datamateriale som kan brukes. Det er derfor viktig at analyseobjektene er av en natur som gjør GIS-analyse mulig, og at relevante data er tilgjengelig i en form som gjør at de kan anvendes. I behandlingen av data som ikke kan representeres på en hensiktsmessig måte i kartform, bør derfor andre analyseverktøy brukes.

Et annet viktig ankepunkt for bruken av GIS er at de data som kan brukes er av en så vidt spesiell art at dette kan påvirke objektiviteten i analysen ved at datautvalget begrenses. På samme måte er teknologien som er nødvendig for å utføre en GIS-analyse forbeholdt et mindretall, noe som kan utgjøre et demokratisk problem (Sheppard 1995). Dette setter krav

til vurdering av datagrunnlag, samt til begrunnelse av valg og redgjørelse for analysearbeidet.

I de fleste tilfeller vil resultatene av en GIS-analyse helt eller delvis presenteres grafisk, gjennom et kart. Et kart vil kunne gi en umiddelbar forståelse, og er derfor et kraftig kommunikasjonsverktøy. Kart har ifølge Harley (1992) alltid blitt brukt til å framstille og reprodusere sosiale forhold. Det er derfor viktig å ha en reflektert holdning til den grafiske framstillingen av GIS-resultatene og de forståelser som kan dannes av disse.

5.3.2 Praktisk gjennomføring av analysen

Kartdata som brukes i et GIS er enten raster- eller vektorbasert. Rasterbaserte analyser baserer seg typisk på satellittbilder, og består av et rutenett hvor hver rute tildeles ulike egenskaper. I et vektorbasert GIS har de geografiske data formen punkt, linje eller polygon (flerkant). Jeg har i denne oppgaven utelukkende brukt vektordata. De undersøkte kommuneplanene er i digitalform datasett bestående av polygoner med tilhørende egenskaper. Også sonene for tettstedsutstrekning og sentrumsområder består av polygoner. Sonen for gangavstand til kollektivknutepunkt er polygoner dannet med basis i punkter som angir plassering av kollektivknutepunkt.

Ikke alle kommunene i studieområdet benytter samme dataformat for sine kartdata. Ingen av de tre kommunene benytter heller de samme koordinatsystemene. Etter at alle nødvendige datasett var samlet foretok jeg derfor konvertering av data der dette var nødvendig. Dette var nødvendig for å kunne behandle alle datasettene samlet.

Etter utvelgelse av hvilke kategorier fra de kommunale planene som skulle analyseres, skilte jeg disse ut til et eget datasett for hver kommune. Disse datasettene, kombinert med sonene som viser til de statlige anbefalingene, er utgangspunktet for figurene i kapittel 1 og 6. Deretter ble dette datasettet kombinert med (kuttet opp etter) sonene som representerer de ulike statlige retningslinjene. Dermed skapes et stort antall mindre polygoner med egenskapene innenfor/utenfor tettsted og tilsvarende for andre kategorier. Arealinnhold er så beregnet for hver enkelt polygon. Egenskapene er uttrykt i et regneark som har dannet bakgrunnen for den statistiske analysen. Enhetene i analysen har altså vært arealflater med egenskaper for en rekke ulike variabler.

5.3.3 Kvalitetskriterier

Den definisjonsmessige validiteten avhenger av om operasjonaliseringen av begreper fanger de elementer som er relevante for problemstillingen. Reliabilitet bestemmes av måten undersøkelsen er utført på, og er avhengig av nøyaktigheten i bearbeidelsen av datamaterialet. Den definisjonsmessige validiteten, sammen med reliabiliteten, bestemmer datas validitet (Hellevik 1991). I min arealanalyse blir kommunale planer undersøkt på bakgrunn av statlige retningslinjer og anbefalinger. De data som blir brukt i analysen er digitale utgaver av de kommunale planene, samt de statlige retningslinjene operasjonalisert for bruk i et GIS. For de kommunale planene er dermed den definisjonsmessige validiteten i utgangspunktet sikret, ettersom de kommunale planene både er studieobjekt og data for analysen. De kommunale planene omfatter imidlertid mer enn bare boligplanlegging og jeg har dermed gjort et utvalg. Utvalget er begrenset til de deler av planene som omhandler områder for boligbygging. Dette utvalget er gjort individuelt for hver enkelt kommune, og kvalitetskriteriene knyttet til dette utvalget omtaler jeg i kapittel seks. Hvis de kommunale planene skulle analyseres etter samsvar med bærekraftig byutvikling, ville jeg åpnet for diskusjon om hva som ville vært en fruktbar operasjonalisering av bærekraftig byutvikling. Som nevnt i kapittel to er det for eksempel ikke gitt hva som er den rette formen for byutvikling. Imidlertid er det de statlige anbefalingene for bærekraftig byutvikling som er tema for analysen, *ikke* bærekraftig byutvikling som sådan. Den definisjonsmessige validiteten i operasjonaliseringene gjort for av de statlige anbefalingene, vil behandles sammen med operasjonaliseringen, i kapittel seks.

5.4 Kvalitativ studie

I dette avsnittet vil valg av metodologisk tilnærming for den kvalitative studien begrunnes. Videre vil valg og rekruttering av informanter omhandles. Intervjuopplegget og situasjonen rundt intervjuene vil så redegjøres for, for å kunne avklare på hvilken måte dette har kunnet påvirke datainnsamlingen. Jeg vil også redegjøre for arbeidet med datamaterialet. Avslutningsvis vil analysen belyses i forhold til kvalitetskriterier.

5.4.1 Valg av metode

Ønsket om forståelse av de valg som er gjort i arbeidet med arealdelen av de ulike kommuneplanene har vært styrende for valg av metode. Studien som ble foretatt var av

intensiv kvalitativ art. I likhet med den første analysedelen var det et poeng å se boligplanleggingen i analyseområdet under ett. Når arbeidet med kommuneplanen skulle undersøkes, i motsetning til kommuneplanen i seg selv, var det imidlertid nødvendig å forholde seg til den enkelte kommune i større grad.

Kommuneplanlegging utføres av offentlige myndigheter, og det finnes mye eksisterende kunnskap om feltet. Det var dermed mulig å gjennomføre en strukturert undersøkelse hvor problemstillingen var fastlagt på forhånd. Fordi planleggingen som skulle undersøkes utføres av kommunene, var det naturlig å intervju representanter for planfaglige avdelinger i hver av kommunene i studieområdet.

5.4.2 Intervjusituasjonen og analysearbeidet

De undersøkte kommunene består alle av store organisasjoner med ulike oppgaver og rammebetingelser. Jeg henvendte meg innledningsvis til den øverste faglige lederen for den avdelingen i hver kommune som står for utarbeidelsen av kommuneplanen. Det planfaglige arbeidet i kommunene er underlagt politisk styring, men det var allikevel naturlig å velge informanter som i det daglige jobbet med de problemstillinger som skulle besvares. Jeg valgte å henvende meg til den øverste lederen i kommunens planavdeling for å nå en person som i størst mulig grad hadde forutsetninger for å kunne uttale seg om ulike deler av kommuneplanarbeidet. I to tilfeller fikk jeg intervjuavtale med den kontaktede personen, mens jeg i det tredje tilfellet fikk avtale med nærmeste underordnede.

Samtlige intervjuer ble foretatt på informantenes kontor med en tidsramme på 45 minutter. Det ble brukt opptaksutstyr for å dokumentere intervjuene. Intervjuene var alle preget av informantenes velvilje og interesse for temaet.

Som en konsekvens av den administrative strukturen i studieområdet, var jeg interessert i å finne variasjon i rammebetingelser mellom kommunene. Jeg foretok derfor relativt strukturerte intervjuer basert på identisk intervjuguide i alle de tre kommunene. Formålet med intervjuguiden var å få dekket de samme temaene i hvert intervju, og samtidig ha muligheten til å stille oppfølgende spørsmål der dette var nødvendig.

Forståelsen av datamaterialet dannes ved en kvalitativ studie i flere ledd. Innledningsvis dannes en umiddelbar forståelse ved gjennomføring av intervjuer, og denne forståelsen utvikles under transkribering. Senere kan ytterligere forståelse oppnås ved sammenlikning

av ulike intervjuer og ulike deler av intervjuet (Thagaard 1998). Analysen i denne oppgaven støtter seg for det meste på sitater, og i noen grad på gjengivelse av informantenes oppfatninger. Begge er basert på de transkriberte intervjuene, og sitatene bærer preg av den muntlige formen.

5.4.3 Kvalitetskriterier

Kvalitetskriteriene i kvalitative studier kan sammenliknes med kriteriene i kvantitative studier. Jeg velger allikevel å forholde meg til ulike termer for å klargjøre skillet mellom de to analysemetodene.

Troverdighet kan sammenliknes med begrepet reliabilitet i kvantitative studier. En vurdering av troverdigheten i forskningsprosjektet innebærer at forskeren gjør rede for forskningssituasjonen og relasjonen til informanten (Thagaard 1998). Jeg har i dette kapittelet gjort rede for intervjusituasjonene og utvelgelsen av informanter. Et annet sentralt kvalitetskriterium i kvalitative studier er knyttet til tolkningen av datamaterialet og kalles bekreftbarhet (Thagaard 1998). Bekreftbarhet kan sammenliknes med kriteriet validitet i kvantitative undersøkelser. Graden av bekreftbarhet i en kvalitativ studie vil avhenge av graden av egen kritisk holdning til tolkning av datamaterialet og om tolkningen støttes av forskning (ibid). Min analyse er basert på intervju av tre informanter. Hver informant representerer i analysen den kommunen de er ansatt i. Jeg har i all hovedsak tolket svarene deres som den rådende oppfatningen i kommunen. Dette er selvsagt en forenkling av virkeligheten. I utvelgelsen av informanter la jeg imidlertid vekt på å få kontakt med personer høyt plassert i planarbeidet. Dette baserte jeg på en antakelse om at disse ville være i god stand til å utale seg generelt og korrekt om alle sider ved kommunens planarbeid. Etter min oppfatning var denne antakelsen riktig. Jeg har i tillegg forsøkt å ha en kritisk holdning til egne tolkninger, og har diskutert flere mulige tolkningsmuligheter. Jeg har også trukket inn annen forskning der dette har vært naturlig.

6 Arealanalyse

Nedenfor vil boligplanleggingen i oppgavens analyseområde undersøkes på med utgangspunkt i de statlige anbefalingene omtalt i kapittel fire. Innledningsvis vil de begrepene og retningslinjene som skal undersøkes operasjonaliseres for GIS-analysen. Deretter følger selve analysen.

6.1 Operasjonaliseringer

For å gjennomføre en analyse ved hjelp av et geografisk informasjonssystem (GIS) er det nødvendig at de størrelser som skal analyseres lar seg knytte til objekter eller størrelser i det fysiske landskapet. Jeg vil nedenfor gjøre rede for de begrensningene som er gjort for å kunne gjennomføre arealanalysen i denne oppgaven. De begreper jeg operasjonaliserer her er alle omtalt i tidligere kapittel. Det første begrepet; *områder for mulig boligbygging*, omtales i kapittel fem, mens de tre neste begrepene er de statlige anbefalingene som omtales i kapittel fire. De tre punktene vil omtales som *statlige anbefalinger for bærekraftig byutvikling* (SABB). Som nevnt i kapittel fire dreier det seg ikke om et helhetlig sett med statlige retningslinjer, men ulike retningslinjer hentet fra ulike dokumenter. De har det felles at de har bærekraftig byutvikling som mål, mens virkemidlet er boligplanlegging.

6.1.1 Områder for mulig boligbygging (OMB)

For å kartlegge boligplanleggingen i norske kommuner, har det vært nødvendig å finne arealplaner som uttrykker overordnede strategier for utvikling av kommunenes arealer. Fra disse overordnede planene er de elementer som omhandler utbygging av boliger valgt ut. Begrepet *Områder for mulig boligbygging* (OMB) brukes i denne oppgaven om de områdekategoriene som åpner for bygging av boliger og er et utvalg basert på kommunenes overordnede planer. OMB rommer både områder som bygges opp fra grunnen av, områder hvor det legges opp til en endring til boligformål og eksisterende boligområder der kommunene vil tillate fortetting. OMB vil brukes både om områder for boligbygging innenfor en enkelt kommune, og for studieområdet i helhet, henholdsvis som kommunens OMB og studieområdets OMB.

Alle kommuner i Norge, er som nevnt i kapittel fire pålagt å utarbeide en kommuneplan, med unntak av Oslo kommune som i denne sammenhengen regnes som et fylke. Arealdelen av kommuneplanen består at et kart over eksisterende og planlagte områder for ulike formål. Utvelging av kategorier som faller inn under OMB er gjort individuelt for hver enkelt kommune, fordi praksisen for utarbeidelse av kommuneplaner er ulik for alle de tre kommunene i analyseområdet. Dette gjør at OMB inneholder kategorier som i enkelte sammenhenger ikke er sammenliknbare over kommunegrensene. Studieområdets OMB består derfor av de ulike kommunenes OMB, men uten inndeling i kategorier, samlet i en plan. Innholdet i den enkelte kommunes OMB vil konkretiseres i sammenheng med analysen av de enkelte kommunene, sammen med eventuelle validitetsmessige problemer.

6.1.2 Styrking av sentrumsområder

Som nevnt under punkt 3.3 er styrking av byenes naturlige sentre og den regionale senterstrukturen et sentralt mål (Miljøverndepartementet 1998) Byens sentre og sentrumsområder er områder som innehar serviceformål som er nødvendige i daglige gjøremål. Å legge til rette for at slike finnes i umiddelbar nærhet til boligområdene vil derfor kunne lette transportbehovet. Gjennom *Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging* er det pålagt ”å få til løsninger som kan gi korte avstander i forhold til daglige gjøremål” (Miljøverndepartementet 1993). På grunnlag av dette vil følgende undersøkes:

- Andelen av områder for mulig boligbygging som er lokalisert innen sentrumsområder

Statistisk sentralbyrå har utarbeidet en definisjon for områder som regnes som sentrumsområder. Innenfor en avstand på 50 meter må ulike funksjoner finnes. Dette området danner en sentrumskjerne. Sentrumsområder består av denne sentrumskjernen og en sone på 100 meter i omkrets. Denne definisjonen vil også benyttes i denne oppgaven:

1. Eit sentrum er eit område sett saman av ein eller fleire sentrumskjerner og ei sone på 100 meter i kring.

2. Ein sentrumskjerne er eit område med meir enn tre ulike hovudnæringsgrupper med sentrumsfunksjonar. I tillegg til detaljvarehandel, må offentleg administrasjon eller helse og sosiale tenester eller annan sosial og personleg

service vere representert. Avstanden mellom bedriftene skal ikkje vere meir enn 50 meter.

SSB 2004

Validiteten i de data som genereres med bakgrunn i operasjonaliseringen ovenfor påvirkes av hvorvidt en styrking av byens naturlige sentre og den regionale senterstrukturen utelukkende styres av utbygging i sentrumsområdene. En faktor som transportløsninger vil også være av avgjørende betydning for å nå dette målet. Det er imidlertid boligplanlegging som er oppgavens fokus, og jeg hevder at den valgte operasjonaliseringen fanger oppbygging rundt større og mindre sentrumsområder på en hensiktsmessig måte, og at dette i sin tur fanger den eventuelle styrkingen av byens naturlige sentre og den regionale senterstrukturen.

6.1.3 Planlegging av utbyggingsmønster og transportsystem i sammenheng

Sammenhengen mellom utbyggingsmønsteret og transportsystemet er sentralt i *Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal og transportplanlegging* (Miljøverndepartementet 1993). Her pålegges det å legge til rette for løsninger som kan lette det daglige transportbehovet og som muliggjør bruken av ulike transportløsninger:

[Det skal tilrettelegges for] en mest mulig effektiv, trygg og miljøvennlig transport, slik at transportbehovet kan begrenses. Det bør legges vekt på å få til løsninger som kan gi korte avstander i forhold til daglige gjøremål og effektiv samordning mellom ulike transportmåter

(Miljøverndepartementet 1993)

I tillegg til denne generelle anbefalingen om miljøvennlige transportløsninger, påpekes det at kollektivtransport bør vektlegges i områder der befolkningstettheten gjør at dette er mulig:

I regioner eller områder der befolkningstettheten kan gi grunnlag for kollektivbetjening som et miljøvennlig og effektivt transportalternativ, skal det ved

utformingen av utbyggingsmønsteret og transportsystemet legges vekt på å tilrettelegge for kollektive transportformer.

(Miljøverndepartementet 1993)

Tilrettelegging for kollektivtransport med boligplanlegging som virkemiddel, vil være å sørge for at kundegrunnlaget for kollektivtransporten er stor gjennom en høy befolkning ved knutepunktene og i rimelig avstand fra disse. Dette innebærer også at andre hensyn slik som vern av dyrket mark kan vike ved nærhet til kollektivknutepunkter:

Utbyggingsmønster og transportsystem bør utformes slik at en unngår omdisponering av store, sammenhengende arealer med dyrket eller dyrkbar mark av høy kvalitet. Innenfor gangavstand fra stasjoner/knutepunkter på hovedårene for kollektivtrafikknettet, kan utbyggingshensyn tillegges større vekt enn vern, under forutsetning av at det planlegges en konsentrert utbygging og tas hensyn til kulturmiljøer og grøntstruktur”

(Miljøverndepartementet 1993).

På grunnlag av disse anbefalingene vil følgende undersøkes:

- Andelen av områder for mulig boligbygging lokalisert innenfor gangavstand fra kollektivknutepunkt.

Jeg definerer gangavstand til 0,75 kilometer. Alle områder innenfor en radius på 0,75 kilometer vil derfor defineres som innenfor gangavstand til det gitte punktet. Kollektivknutepunkt begrenses til stasjonspunkt for skinnegående trafikk, med unntak av trikk. Denne begrensningen er gjort for å fange områdets potensielle kollektivtrafikk. Et utvalg av kollektivknutepunkter basert på passasjerantall eller antall avganger ville ikke fanget dette forholdet. Potensiell transportmengde er vektlagt fordi boligplanlegging ikke kan baseres på dagens trafikkmengde, men på den mulige framtidige trafikkmengden.

Ved å begrense utvalget til ikke å inneholde stasjoner for trikk og buss, løses utvalget fra annen transport, da utvalget i motsetning til trikk og buss bruker egne traseer. Utvalget

fungerer dermed uavhengig av annen transport, også på tidspunkt med høy trafikk generelt. I tillegg kan den skinnegående kollektivtransporten anses som stamnettet i kollektivtransporten, og dens stoppesteder er i de fleste tilfeller også stoppesteder for annen kollektivtransport.

Flere forhold påvirker den definisjonsmessige validiteten i de data som faller inn under denne operasjonaliseringen. Området er målt i luftlinje fra kollektivknutepunktet. Dermed fanges ikke fysiske hindringer som veioverganger, større bygninger, eller naturlige hindringer opp. Dette gjør at områder som faller innenfor *gangavstand til kollektivknutepunkt* enkelte steder kan ha en lengere reell gangavstand til kollektivknutepunktet enn områder som faller utenfor. Denne svakheten har det ikke vært mulig å eliminere.

Også operasjonaliseringen av *kollektivknutepunkt* kan skape muligheter for skjevheter. Det er viktig å være klar over at utvalget skal inneholde *kollektivknutepunkt*, og ikke kollektivstoppesteder generelt. Utvalget gjør imidlertid at punkter med flere stopp, for eksempel for buss og trikk, ikke er med selv om et slikt område med en bredere definisjon kunne regnes som et kollektivknutepunkt.

Operasjonaliseringen gjør også at sentrale områder som ikke er innenfor en radius av 750 meter fra kollektivknutepunktene vil havne i *utenfor*-kategorien. Den sentrale beliggenheten til slike områder kunne imidlertid tilsi at transport er mindre viktig her, og at innlemmelsen av slike områder vil skape uhensiktsmessige skjevheter i datamaterialet. En slik tanke forutsetter at beboere i svært sentrale områder i svært liten grad forflytter seg til mindre sentrale strøk, noe som ikke nødvendigvis er tilfellet.

6.1.4 Bruk av mulighetene for bedre arealutnyttelse, hovedsakelig innenfor eksisterende byggesoner i byer og tettsteder

I tillegg til oppbygging av sentrumsområdene og høy utnyttelse rundt kollektivknutepunkter, er en mer generell fortetting innenfor det eksisterende tettstedet et klart mål. En slik utvikling vil være med på å styrke mulighetene for effektive transportløsninger og å skjerme verdifull natur- og landbruksområder. Det kreves imidlertid at en slik utvikling balanseres mot krav om grøntstruktur og friområder innenfor tettstedet.

Før landbruks-, natur- og friluftsområder kan tas i bruk til ny utbygging, stilles det krav om bedre arealutnyttelse innenfor eksisterende byggesoner. Ved

eventuell omdisponering skal det planlegges for høy utnyttingsgrad og kollektiv transport. Ønsket om fortetting må avveies i forhold til grønnstruktur og arealer for lek, opphold og ferdsel

(Miljøverndepartementet 1998)

Dette punktet er også vektlagt i Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging:

En bør unngå nedbygging av særlig verdifulle naturområder, inkludert særlig verdifulle kulturlandskap, sjø- og vassdragsnære arealer, friluftsområder, verdifulle kulturmiljøer og kulturminner (...) Det skal legges vekt på å utnytte mulighetene for økt konsentrasjon av utbyggingen i byggesonene i by- og tettstedsområder. Utformingen av utbyggingen bør bidra til å bevare grøntstruktur, biologisk mangfold og de estetiske kvalitetene i bebygde områder

(Miljøverndepartementet 1993)

Byggesonen i tettstedet behandles i denne sammenhengen som *tettstedet*. På grunnlag av dette hevder jeg at utbygging utenfor det eksisterende tettstedet ikke er i tråd med statlige anbefalinger for bærekraftig byutvikling. Derfor vil følgende undersøkes:

- Andelen av områder for mulig boligbygging innenfor det eksisterende tettstedet

Også i denne sammenhengen vil SSB's definisjon av et begrep brukes. I deres definisjonen er et tettsted en hussamling med minst 200 personer:

1. En hussamling skal registreres som et tettsted dersom det bor minst 200 personer der (ca. 60-70 boliger). 2. Avstanden mellom husene skal normalt ikke overstige 50 meter. Det er tillatt med et skjønnsmessig avvik utover 50 meter mellom husene i områder som ikke skal eller kan bebygges. Dette kan f.eks være parker, idrettsanlegg, industriområder eller naturlige hindringer som elver eller dyrkbare områder. Husklynger som naturlig hører med til tettstedet taes med inntil en avstand på 400 meter fra tettstedskjernen. Disse husklyngene kalles tettstedssatellitter

(SSB 2003 d)

Den definisjonsmessige validiteten i datautvalget går som nevnt på om dataene dekker det de er ment å dekke. Denne operasjonaliseringen av begrepet *tettsted* kan skape enkelte skjevheter i datautvalget. Som det vil framgå av analysen, vil deler av de eksisterende boligområdene ikke falle inn under denne definisjonen av tettsted. Det kan argumenteres for at disse områdene kan utbygges videre uten at dette er i strid med kravet om at utbygging bør skje innen den eksisterende byggesonen i tettstedet. Dette har sammenheng med at det finnes områder som kommunene definerer som boligområder, men som har en tetthet som gjør at de faller utenfor SSBs definisjon (SSB 2003 d). Områdene som faller utenfor tettstedskategorien er dermed områder med svært lav tetthet i randen av tettstedet. Utbygging her vil skape økning i transportbehovet, basert på beliggenhet i forhold til tettstedet. Det overordnede målet om å tilrettelegge for lavt transportbehov vil dermed komme på tvers av en utbygging i disse områdene.

6.2 GIS-Analyse

Nedenfor vil jeg presentere analysen av sammenfallet mellom de kommunale intensjonene i studieområdet og de statlige anbefalingene for bærekraftig byutvikling. Resultatene presenteres i form av kart og tabeller. Kartene vil gi en oversikt over *områder for mulig boligbygging* (OMB) og deres lokalisering i forhold til de tre punktene *statlige anbefalinger for bærekraftig byutvikling* (SABB). Tabellene viser de samme sammenhengene i kvantitative størrelser. På grunn av forskjeller i de kommunale planene vil tall for OMB's arealmessig utstrekning presenteres både i absolutte- og relative tall. I analysen vil jeg påpeke hva som vil bli situasjonen hvis områdene som omfattes av OMB blir utbygd. Det er planene for boligområder som er denne oppgavens fokus, ikke den reelle utbyggingen. Når jeg allikevel viser til en mulig utbygging er det for å avklare planenes konsekvenser. Jeg har ingen mulighet til å avgjøre hvilken type utbygging som eventuelt vil komme. For å gjennomføre analysen er jeg nødt til å anta en jevn utbygging. Det vil si at i det følgende vil en eventuell utbygging bli behandlet som en utbygging med like høy tetthet for alle undersøkte områder. Jeg kunne ha vektet områder for fortetting og nybygging ulikt, og på den måten gitt inntrykk av å ta høyde for dette problemet. Det er imidlertid ikke gitt at en fortetting i et allerede utbygd område vil gi færre nye boliger eller innbyggere, enn det

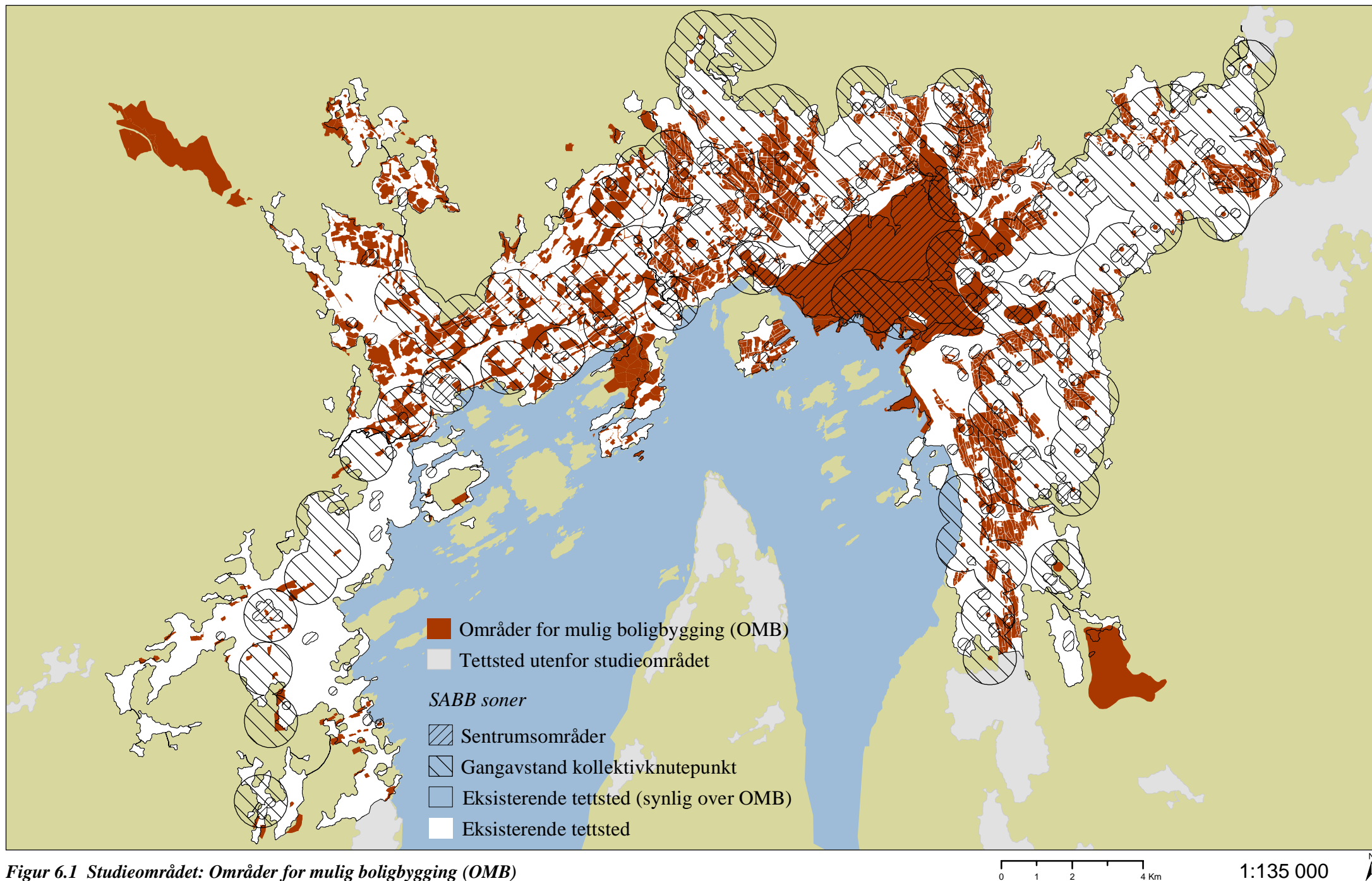
nybygging vil gi. I analysen av OMB for de ulike kommunene er OMB allikevel delt inn i utbyggingskategorier hentet fra kommunenes planer. Dette vil gi mulighet til diskusjon rundt ulike former for utbygging. Jeg vil også presentere tall som hvordan dagens boligområder er fordelt etter SABB sonene, for å kunne se dette opp mot hva som planlegges.

6.2.1 Det samlede studieområdet

Ulikhetene i kommuneplanene som omtales under punkt 6.1.1 vanskeliggjør en direkte sammenlikning. Dette betyr som også nevnt at det samlede analyseområdets OMB ikke er delt opp etter underkategorier. Dette vil gi en relativt grov analyse uten de nyanser bruk av underkategorier ville gitt. Det er imidlertid viktig å se analyseområdet under ett, for å finne en status for området som en helhet.

Figur 6.1 viser studieområdets OMB og soner for de undersøkte SABB punktene.

Datagrunnlaget utarbeidelsen av figuren er digitale utgaver av plankart fra kommunene Oslo, Bærum og Asker, utlånt av kommunene, tettstedsarealer fra SSB (SSB 2003 d), sentrumsområder fra SSB (SSB 2004 b) samt egne innsamlede punkt for kollektivknutepunkt. Tabellene 6.1, 6.2 og 6.3 er utarbeidet fra samme kilder.



Figur 6.1 Studieområdet: Områder for mulig boligbygging (OMB)

Figur 6.1 viser den fysiske utstrekningen av studieområdet OMB sammen med sonene som er utarbeidet på grunnlag av operasjonaliseringen av SABB punktene. Nedenfor vil de tendenser som kan sees på kartet konkretiseres gjennom tabeller som viser boligplanens arealfordeling innenfor de ulike punktene i SABB.

Tabell 6.1 OMB, studieområdet etter sentrumsområde. Prosent og dekar (DAA)

Tabell 3.1 OMB, studieområdet eller sentrumsområdet: Prosent og absolutt (DAA)						
	Sentrumsområde				Totalt	
	Utenfor		Innenfor			
	%	DAA	%	DAA	%	DAA
OMB, studieområdet	73	51753	27	18773	100	70526
Eksisterende boligområder, studieområdet	86	101448	14	16332	100	117780

Tabell 6.1 viser at hovedtyngden, 73%, av det samlede analyseområdets OMB ligger utenfor eksisterende sentrumsområder, mens 27% av områdene for mulig boligbygging ligger innenfor sentrumsområdene. I forhold til målsettingen om oppbygging av sentrumsområdene er dette imidlertid positive tall, sett i sammenheng med de eksisterende boligområdene. Kun 14% av de eksisterende boligområdene ligger innenfor sentrumsområdene. En utbygging av OMB vil altså kunne øke andelen av boligområder innenfor sentrumsområdene i forhold til dagens situasjon. Selv om OMB og *eksisterende boligområder* på ingen måte er gjensidig utelukkende kategorier, er dette et positivt trekk i forhold til et mål om oppbygging i sentrumsområdene.

Som det går fram av figur 6.1 er det største enkeltområdet i OMB sammenfallende med det største sentrumsområdet, beliggende i sentrale deler av Oslo sentrum. Dette området påvirker derfor resultatet av undersøkelsen i særlig grad.

Selv om en utbygging av OMB vil kunne øke andelen boliger innenfor sentrumsområdene i forhold til den eksisterende situasjon, er de delene av OMB som ligger innenfor sentrumsområdene i klart mindretall. En mulig årsak til dette kan ligge i at sentrumsområdenes definisjon gjør at dette er områder som stort sett er utbygd og dermed i mindre grad åpner for ytterligere utbygging eller fortetting.

Tabell 6.2 OMB, studieområdet etter gangavstand til kollektivknutepunkt.
Prosent og dekar (DAA)

Prosent og areal (L201)						
	Gangavstand kollektivknutepunkt				Totalt	
	Utenfor		Innenfor			
	%	DAA	%	DAA	%	DAA
OMB, studieområdet	47	33291	53	37234	100	70526
Eksisterende boligområder, studieområdet	42	49159	58	68621	100	117780

Tabell 6.2 viser at det samlede arealet av OMB er delt på midten når det gjelder avstand til kollektivknutepunkt. 53% av OMB ligger innenfor gangavstand til kollektivknutepunkt. Sammenliknet med samme forhold for de eksisterende boligområdene er dette et tilbakeskritt. 58% av de eksisterende boligområdene i det samlede studieområdet ligger innenfor gangavstand til kollektivknutepunkt. I forhold til dagens situasjon vil altså en utbygging av OMB føre til en negativ utvikling i forhold til et mål om oppbygging rundt kollektivknutepunkt.

Det er avstanden til knutepunktene som her måles, ikke kollektivtrafikkdekningen som sådan. Definisjonen av kollektivknutepunkt gjør allikevel at områdene innenfor gangavstand vil være områdene med best kollektivdekning. Dermed ligger 47% av OMB i områder med mindre bra eller dårlig kollektivdekning.

At i underkant av halvparten av boligområdene som planlegges i analyseområdet ligger *utenfor* gangavstand til kollektivknutepunktene tyder på at prioriteringen av å samordne boligbygging og kollektivtrafikk samlet sett er lav.

Tabell 6.3 OMB, studieområdet etter eksisterende tettsted. Prosent og dekar (DAA)

Tabell 5.5 OMB, studieområdet eller eksisterende tettsted. Prosent og absolutt (DAA)						
	Eksisterende tettsted				Totalt	
	Utenfor		Innenfor			
	%	DAA	%	DAA	%	DAA
OMB, studieområdet	13	9107	87	61419	100	70526
Eksisterende boligområder, studieområdet	2	2482	98	115298	100	117780

Tabell 6.3 viser at hovedtyngden av det samlede analyseområdets OMB ligger innenfor det eksisterende tettstedet. Allikevel ligger 13% av områdene for mulig boligbygging utenfor tettstedet. Dermed betyr en utbygging av OMB en samlet utvidelse av tettstedet på ikke ubetydelige 9107 dekar. Det eksisterende tettstedet er som nevnt på 26535 dekar og utbygging av OMB vil gi dette en økning på 35 % i forhold til dagens situasjon. En slik utvidelse kan ikke sies å være i tråd med de målsettinger som undersøkes her.

I forhold til de eksisterende boligområdene, vil en utbygging av OMB være negativt i forhold til det undersøkte SABB punktet; utbygging innenfor eksisterende tettsted. Naturlig nok ligger en overveiende del av de eksisterende boligområdene innenfor det eksisterende tettstedet. 2% av de eksisterende boligområdene ligger imidlertid utenfor tettstedet, og dette må sees på bakgrunn av diskusjonen om operasjonaliseringen av tettsted under punkt 6.1.4.

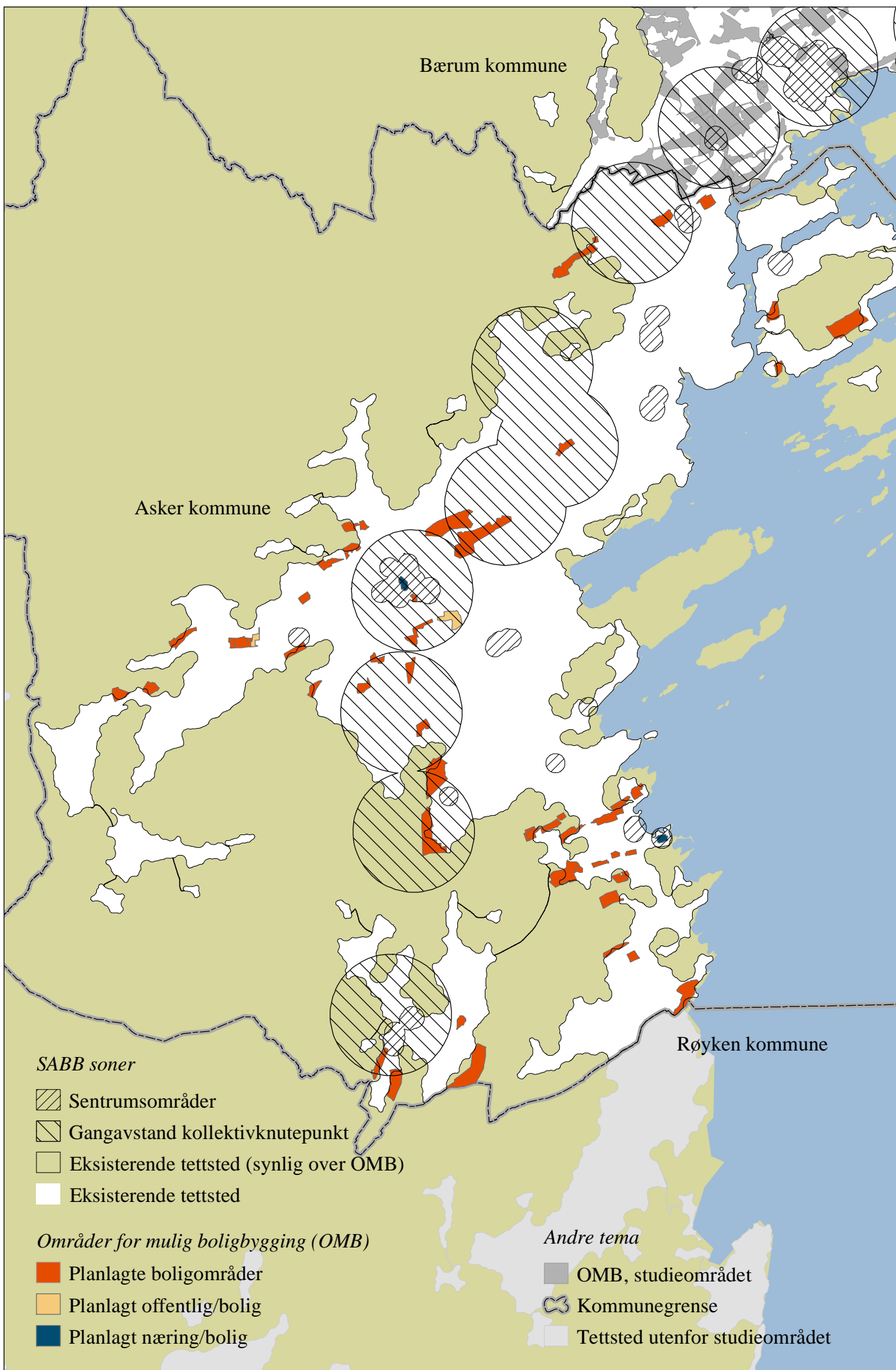
6.2.2 Oppsummering studieområdet

En utbygging av studieområdets samlede *områder for mulig boligbygging* vil føre til at en høyere andel av boligområdene vil ligge innenfor sentrumsområdene. En utbygging av studieområdets OMB vil gi en større andel boligområder *utenfor* gangavstand til kollektivknutepunkt enn tilfellet er i dag. Bare halvparten av arealene i analyseområdets OMB ligger innenfor gangavstand til kollektivknutepunkt. I tillegg vil utbygging av analyseområdets OMB vil innebære en stor utvidelse av det eksisterende tettstedet.

OMB for studieområdet som helhet kan ikke sies å være i tråd med statens anbefalinger for bærekraftig byutvikling. Spesielt gjelder dette tilknytning til kollektivknutepunkt og eksisterende tettsted. For å om mulig kunne si noe om grunnlaget for denne uoverenstemmelsen, er det nødvendig å analysere boligplanene etter områdets administrative inndeling, altså på kommunenivå.

6.2.3 Områder for mulig boligbygging i Asker kommune

Områder for mulig boligbygging for Asker kommune er basert på *Asker kommuneplan 2002–2016's* arealdel (Asker kommune 2001). Arealdelen inneholder tre kategorier som åpner for bygging av boliger *Planlagte boliger*, *Planlagt offentlig/bolig* og *Planlagt næring/bolig*. Utbygging innenfor denne kategorien bestemmes av et boligbyggeprogram som sier hva som kan bygges og innenfor hvilket tidsrom. Boligbyggeprogrammet er en del av kommuneplanen. Det har imidlertid ikke vært mulig å innarbeide programmet direkte i GIS-analysen på en hensiktsmessig måte. En slik innarbeidelse måtte ha medført en kategorisering av boligbyggeprogrammet og ville ført til uhensiktsmessig forenkling. Figur 6.2 viser Askers OMB og soner for de undersøkte SABB punktene. Datagrunnlaget for utarbeidelsen av figuren er digitale utgaver av plankart utlånt av Asker kommune, tettstedsarealer fra SSB (SSB 2003 d), sentrumsområder fra SSB (SSB 2004 b) samt egne innsamlede punkt for kollektivknutepunkt. Tabellene 6.4, 6.5 og 6.6 er utarbeidet fra samme kilder.



Figur 6.2 Asker: Områder for mulig boligbygging (OMB)

Tabell 6.4 OMB, Asker etter sentrumsområder. Prosent og dekar (DAA)

	Sentrumsområder				Totalt	
	Utenfor		Innenfor			
	%	DAA	%	DAA	%	DAA
Planlagt næring/bolig	0	.	1	23		
Planlagt offentlig/bolig	3	49	0	.		
Planlagte boligområder	95	1471	1	10		
OMB, Asker	98	1520	2	33	100	1553
OMB, studieområdet	73	51753	27	18773	100	70526
Eksisterende boligområder, Asker	97	16264	3	453	100	16717
Eksisterende boligområder, studieområdet	86	101448	14	16332	100	117780

Som tabell 6.4 viser, ligger Askers OMB bare i svært liten grad, 2%, innenfor kommunens sentrumsområder. Dette tallet er betydelig lavere enn det tilsvarende tallet for analyseområdet som helhet, 27% (tabell 6.4). I forhold til dagens situasjon, der 3% av kommunens boligområder er innenfor sentrumsområdene vil en utbygging av OMB utgjøre en svært liten forskjell.

Områdene innenfor sentrumssonene tilsvarer kun 33 dekar. At en så liten del av kommunens OMB er rettet mot en utbygging av sentrumsområdene tyder på liten prioritering av målet om oppbygging i sentrumsområdene. En gjennomføring av utbygging av områdene for mulig boligbygging vil opprettholde dagens situasjon.

Tabell 6.5 OMB, Asker etter gangavstand til kollektivknutepunkt.
Prosent og dekar (DAA)

	Gangavstand kollektivknutepunkt				Totalt	
	Utenfor		Innenfor			
	%	DAA	%	DAA	%	DAA
Planlagt næring/bolig	1	10	1	13		
Planlagt offentlig/bolig	1	11	2	38		
Planlagte boligområder	64	992	32	490		
OMB, Asker	65	1013	35	540	100	1553
OMB, studieområdet	47	33291	53	37234	100	70526
Eksisterende boligområder, Asker	71	11950	29	4768	100	16717
Eksisterende boligområder, studieområdet	42	49159	58	68621	100	117780

Som tabell 6.5 viser, ligger nær to tredjedeler, 65%, av Asker kommunes OMB utenfor gangavstand til kollektivknutepunktene. I tabell 6.5 finnes også det tilsvarende tallet for dagens situasjon, 71%. En utbygging av OMB vil altså gi en svak, men positiv endring i forhold til målet om oppbygging rundt kollektivknutepunktene.

Resultatene av den tilsvarende undersøkelsen for hele studieområdets OMB var at 47% (tabell 6.5) lå utenfor gangavstand til kollektivknutepunktene. Asker kommunes OMB er

dermed i mindre grad enn det samlede studieområdets OMB i tråd med målet om oppbygging rundt kollektivknutepunktene. Asker trekker dermed helhetsresultatet i negativ retning i denne sammenhengen.

Tabell 6.6 OMB, Asker etter eksisterende tettsted. Prosent og dekar (DAA)

	Eksisterende tettsted				Totalt	
	Utenfor		Innenfor			
	%	DAA	%	DAA	%	DAA
Planlagt næring/bolig	0	.	1	23		
Planlagt offentlig/bolig	0	.	3	49		
Planlagte boligområder	41	643	54	839		
OMB, Asker	41	643	59	910	100	1553
OMB, studieområdet	13	9107	87	61419	100	70526
Eksisterende boligområder, Asker	6	946	94	15772	100	16717
Eksisterende boligområder, studieområdet	2	2482	98	115298	100	117780

Som det går fram av tabell 6.6 ligger 41% av Asker OMB utenfor det eksisterende tettstedet. Dette er et høyt tall sammenliknet med 13% som er resultatet for studieområdet som helhet (tabell 6.6). Asker kommune trekker altså resultatet for det samlede studieområdet i en negativ retning i forhold til målet om å bygge innenfor det eksisterende tettstedet. Som det går fram av figur 6.2 ligger imidlertid alle områdene som er utenfor tettstedet i umiddelbar tilknytning til tettstedet, og utgjør hver for seg mindre utvidelser av tettstedet. Samlet utgjør det allikevel utvidelse på 643 dekar. En utvidelse av tettstedet vil nødvendigvis utgjøre en negativ utvikling når målet er å begrense denne utvidelsen.

6.2.4 Oppsummering Asker

Asker er den kommunen i analysen som har arealmessig minst OMB. Dette kan være et resultat av kommuneplanens utforming, som ikke spesifiserer områder for fortetting på samme måte som de to andre undersøkte kommunene. Dette kan bety at fortetting vil forekomme utenfor kommunens OMB i større grad i Asker enn det som kan være tilfellet i de to andre undersøkte kommunene. I relative mål er imidlertid boligplanen mindre i tråd med de undersøkte retningslinjene enn samme resultat for analyseområdet som helhet. Dette gjelder for alle de tre SABB-punktene. I forhold til dagens situasjon vil en utbygging av Askers områder for mulig boligbygging bety en opprettholdelse av dagens relative forhold til de to første SABB-punktene, sentrumsområder og gangavstand til kollektivknutepunkt. En utbygging av kommunens OMB vil altså bety at den relative fordelingen av kommunens boligområder innenfor og utenfor de undersøkte punktene vil opprettholdes. Det siste punktet; *forhold til eksisterende tettsted* er i seg selv en sammenlikning med dagens

situasjon, og dermed ikke fruktbar å se på i denne sammenhengen. En utbygging av Askers områder for mulig boligbygging vil altså bety en utvidelse av tettstedet, og en opprettholdelse av den høye andelen av boligområdene som ligger utenfor sentrumsområder og utenfor gangavstand til kollektivknutepunkt.

6.2.5 Områder for mulig boligbygging i Bærum kommune

Innholdet i *områder for mulig boligbygging* (OMB) for Bærum kommune er basert på Bærum kommuneplans arealdel 2002-2020 (Bærum kommune 2003). Arealdelen inneholder flere kategorier som åpner for bygging av boliger. Bærum har ikke et boligbyggeprogram slik som Asker. Derimot er kommunens nye, planlagte boligområder delt inn i kategorier, etter hva som tillates innenfor området. Følgende kategorier for nybygging er med i Bærums OMB:

- Nye boligområder med tilhørende anlegg
- Ny utbyggingsretning
- Næring/bolig

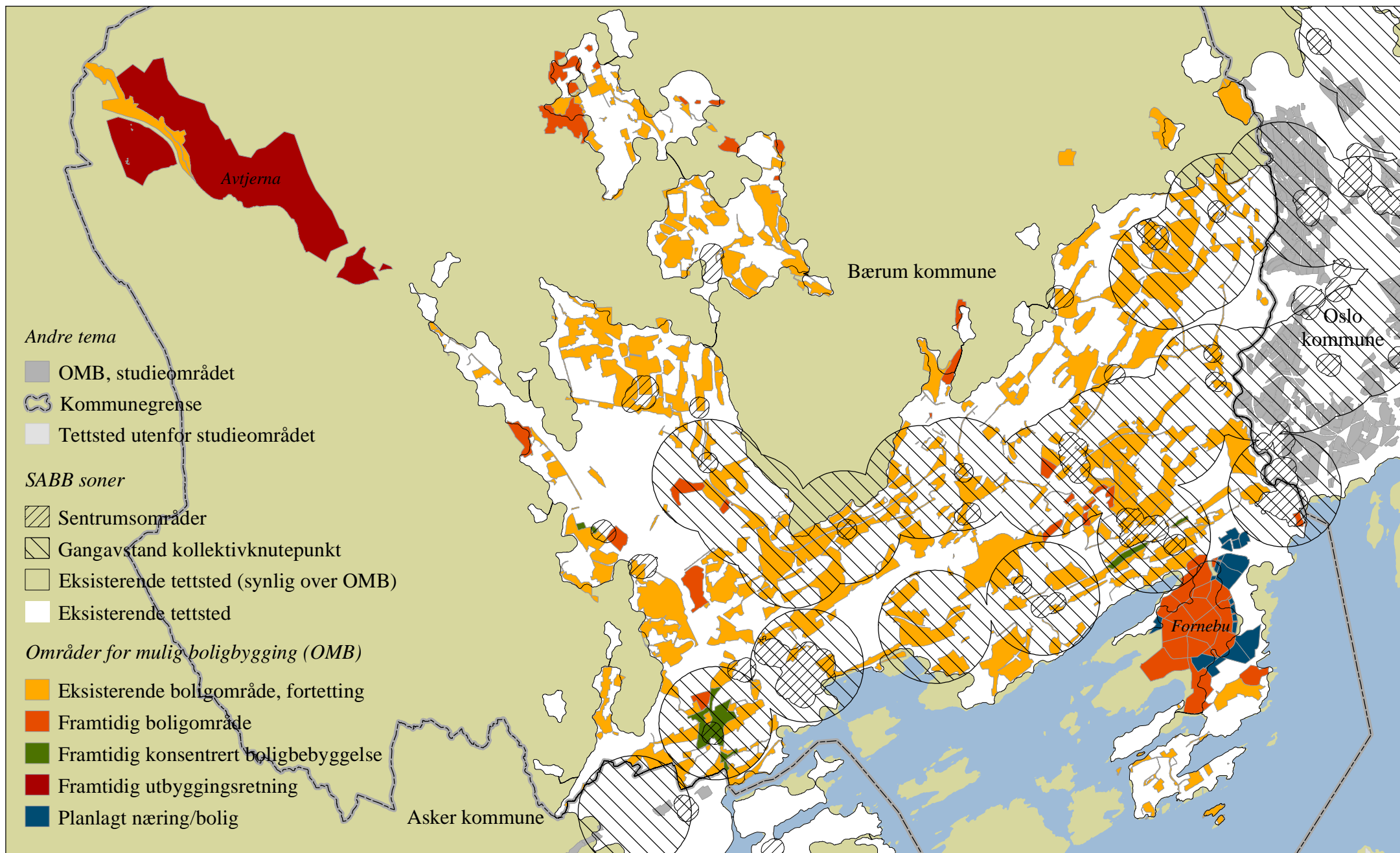
I tillegg til kategoriene for nybygging inneholder Bærums OMB kategorier som åpner for fortetting i eksisterende boligområder. Kategorien *Eksisterende boligområder mv.* er delt inn i følgende tre underkategorier:

1. Konsentrert boligbebyggelse mv. "Områdene skal utvikles med høy tetthet, primært boligformål med tilhørende service"
2. Frittliggende småhusbebyggelse. "Homogene områder med frittliggende småhus, hvor dette preget ønskes opprettholdt"
3. Øvrige boligområder mv. "Uregulerte områder skal primært utvikles til boligområder"

(Bærum kommune 2003:2)

Av disse vurderer jeg kategori en og tre til å åpne for boligbygging. Kategori to har som hensikt å forhindre ytterligere boligbygging og kan derfor ikke sies å tilhøre områder for

mulig boligbygging. Kategori tre, *Øvrige boligområder mv.* er områder hvor kommunen ikke har preferanser for utbyggingen. Når kommunen har en gjensidig utelukkende kategori, *Frittliggende boligområder*, som ikke kan fortettes, er det rimelig å tolke *Øvrige boligområder mv.* som områder som *kan* fortettes. Denne kategorien vil i det følgende bli omtalt som *Eksisterende boligområde, fortetting*, for å lette forståelsen av figurene og tabellene. Figur 6.3 viser Bærum kommunes OMB, samt soner for SABB punktene. Datagrunnlaget for utarbeidelsen av figuren er digitale utgaver av plankart utlånt av Bærum kommune, tettstedsarealer fra SSB (SSB 2003 d), sentrumsområder fra SSB (SSB 2004 b) samt egne innsamlede punkt for kollektivknutepunkt. Tabellene 6.7, 6.8 og 6.9 er utarbeidet fra samme kilder



Figur 6.3 Bærum: Områder for mulig boligbygging (OMB)

0 1 2 Km

1:65 000



Tabell 6.7 OMB, Bærum etter sentrumområde. Prosent og dekar (DAA)

	Sentrumsområde				Totalt	
	Utenfor		Innenfor			
	%	DAA	%	DAA	%	DAA
Eksisterende boligområde, fortetting	66	13597	4	847		
Framtidig boligområde	11	2341	0	29		
Framtidig konsentrert boligbebyggelse	1	235	0	64		
Framtidig utbyggingsretning	14	2925	0	.		
Planlagt næring/bolig	2	477	0	.		
OMB, Bærum	95	19576	5	940	100	20517
OMB, studieområdet	73	51753	27	18773	100	70526
Eksisterende boligområder, Bærum	96	29582	4	1199	100	30781
Eksisterende boligområder, studieområdet	86	101448	14	16332	100	117780

Som tabell 6.7 viser, ligger 95% av Bærums OMB utenfor kommunens sentrumsområder. I tabell 6.7 finnes også dagens boligområder fordelt etter forhold til sentrumsområde, og disse resultatene er nærmest identiske med forholdene for OMB. Det er dermed tydelig at en utbygging av OMB vil bety en opprettholdelse av boligområdenes relative fordeling i forhold til sentrumsområdene.

Områder for mulig boligbygging for hele studieområdet har en arealandel på 73% utenfor sentrumsområdene (tabell 6.7). Tilsvarende forholdstall for Bærum er klart høyere og Bærums OMB bidrar dermed til å fjerne studieområdets OMB fra et mål om oppbygging av sentrumsområdene.

Bryter man tallene opp etter kategoriene i Bærums OMB (tabell 6.7), går det fram at kategorien *Eksisterende boligområde, fortetting* er dominerende både innenfor og utenfor sentrumsområdene. Dette er naturlig da kategorien er den største av kategoriene i Bærums OMB. Innenfor sentrumsområdene er det altså fortetting som er dominerende, mens kategoriene for nybygging nærmest ikke er tilstede. Kategoriene *Framtidig utbyggingsretning* og *Planlagt næring/bolig* er begge i sin helhet utenfor sentrumsområdene.

Tabell 6.8 OMB, Bærum etter gangavstand til kollektivknutepunkt.
Prosent og dekar (DAA)

Prosent og areal (DAA)						
	Gangavstand kollektivknutepunkt				Totalt	
	Utenfor		Innenfor			
	%	DAA	%	DAA	%	DAA
Eksisterende boligområde, fortetting	36	7310	35	7134		
Framtidig boligområde	10	2040	2	331		
Framtidig konsentrert boligbebyggelse	0	14	1	284		
Framtidig utbyggingsretning	14	2925	0	.		
Planlagt næring/bolig	2	477	0	0		
OMB, Bærum	62	12767	38	7750	100	20517
OMB, studieområdet	47	33291	53	37234	100	70526
Eksisterende boligområder, Bærum	50	15370	50	15412	100	30781
Eksisterende boligområder, studieområdet	42	49159	5	68621	100	117780

Tabell 6.8 viser at 62% av arealene i Bærums OMB ligger utenfor gangavstand til kollektivknutepunkt. Av tabell 6.8 går det også fram at 50% av de *eksisterende* boligområdene i kommunen ligger utenfor gangavstand til kollektivknutepunkt. En utbygging av Bærums OMB vil altså gi en økning av andelen av boligområdene som vil ligge utenfor gangavstand til kollektivknutepunkt. Dette er ikke i tråd med målet om å bygge opp om kollektivknutepunktene.

Tabell 6.8 viser også at 47% av OMB for det samlede studieområdet ligger utenfor gangavstand til kollektivknutepunkt. Når det tilsvarende tallet for Bærums OMB er 62% bidrar dette til å trekke studieområdets OMB i negativ retning i forhold til det undersøkte målet.

I tabell 6.8 er også Bærums OMB brutt ned etter kategorier. Det er verdt å merke seg at kategorien *Framtidig utbyggingsretning* i sin helhet ligger utenfor gangavstand til kollektivknutepunkt. Kategorien Planlagt næring/bolig har mindre enn 0,5 dekar innenfor gangavstand til kollektivknutepunkt. Denne kategorien er lokalisert på Fornebu (figur 6.2), hvor kommunen forutsetter en kollektivtransportløsning før eventuell byggestart. Jeg vil behandle dette ytterligere i kapittel sju.

Tabell 6.9 OMB, Bærum etter eksisterende tettsted. Prosent og dekar (DAA)

	Eksisterende tettsted				Totalt	
	Utenfor		Innenfor			
	%	DAA	%	DAA	%	DAA
Eksisterende boligområde, fortetting	3	681	67	13763		
Framtidig boligområde	7	1385	5	985		
Framtidig konsentrert boligbebyggelse	0	.	1	299		
Framtidig utbyggingsretning	14	2925	0	.		
Planlagt næring/bolig	0	94	2	383		
OMB, Bærum	25	5085	75	15431	100	20517
OMB, studieområdet	13	9107	87	61419	100	70526
Eksisterende boligområder, Bærum	3	823	97	29958	100	30781
Eksisterende boligområder, studieområdet	2	2482	98	115298	100	117780

Tabell 6.9 viser at en utbygging av Bærums OMB innebærer en utvidelse av kommunens del av det eksisterende tettstedet på over 5000 dekar. Dette punktet overstiger resultatene for det samlede studieområdet. 25% av Bærums OMB ligger utenfor det eksisterende tettstedet, mens det tilsvarende resultatet for analyseområdet er 13% (tabell 6.9). Bærums OMB bidrar altså til å øke andelen av analyseområdets OMB som ligger utenfor tettstedet.

Områdene som tilhører kategorien *Framtidig utbyggingsretning* ligger i sin helhet utenfor det eksisterende tettstedet, og utgjør over halvparten av de planlagte arealene som ligger utenfor tettstedet. Også store arealer av kategorien *Framtidig boligområde* ligger utenfor det eksisterende tettstedet (tabell 6.9).

En utbygging av Bærums OMB er altså ikke i tråd med målet om at utbygging bør skje innenfor eksisterende tettsteder. Av figur 6.3 går det også fram at store deler av de planlagte områdene som har en negativ plassering i denne sammenhengen, er store områder som i sin helhet ligger utenfor tettstedet. Dette står i motsetning til resultatet fra Asker, der mindre områder i tilknytning til det eksisterende tettstedet til sammen førte til en relativt høy utvidelse av tettstedet.

6.2.6 Oppsummering Bærum

Bærums *områder for mulig boligbygging* er i mindre grad enn tilsvarende områder for det samlede analyseområdet i overensstemmelse med *statlige anbefalinger for bærekraftig byutvikling*. En utbygging av kommunens OMB vil føre til at andelen av boligområdene som ligger utenfor sentrumsområdene vil være lik dagens situasjon, mens andelen som ligger utenfor gangavstand til kollektivknutepunktet vil bli større. Utbygging av Bærums OMB vil også føre til en stor utvidelse av det eksisterende tettstedet. Store deler av

utvidelsen vil skje i et område som ikke ligger i umiddelbar nærhet til resten av kommunens tettsted. Dette området, Avtjerna, (figur 6.3) ligger heller ikke i nærhet til tettsted utenfor studieområdet.

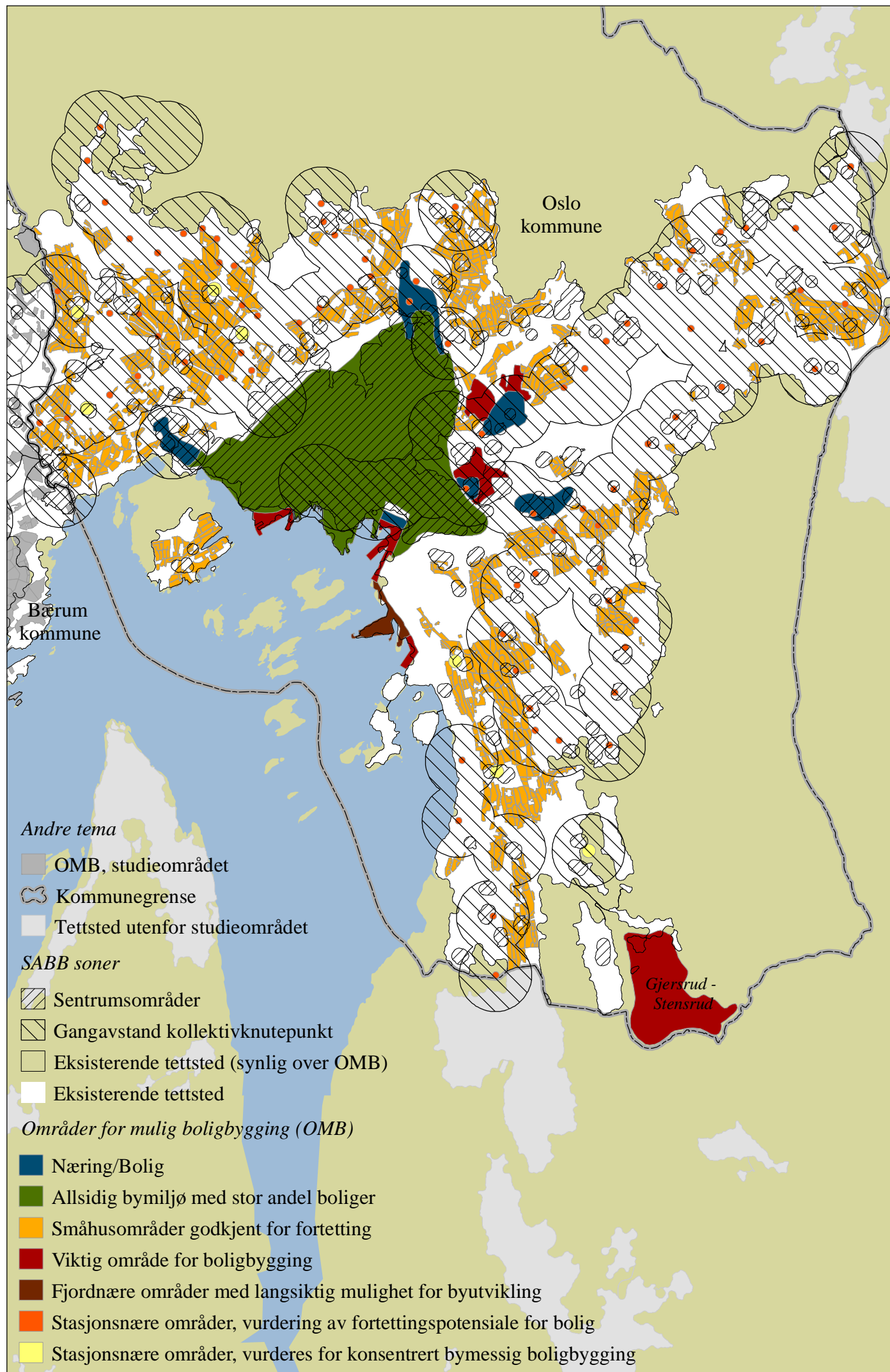
For alle de tre undersøkte punktene av SABB, bidrar Bærums OMB til å trekke analyseområdet OMB i negativ retning i forhold til de oppsatte målene.

6.2.7 Områder for mulig boligbygging i Oslo kommune

Områder for mulig boligbygging i Oslo kommune er basert på arealbrukstrategi mot 2020 fra Oslo kommuneplan 2004 (Oslo kommune 2004). Som nevnt under punkt 3.1 blir Oslo i kommuneplanarbeidet behandlet som et fylke. Kommuneplanen for Oslo (Oslo kommune 2004) ble derfor fremmet og godkjent av Miljøverndepartementet som en fylkesplan. Det betyr at dette er en strategisk plan, den er ikke juridisk bindende slik kommuneplanene fra de resterende kommunene i Norge er. Planen viser allikevel kommunens overordnede intensjoner og skal brukes som et styringsdokument i behandling av planer på lavere nivå (kommunedelplaner og reguleringsplaner) (Oslo kommune 2004). Oslo kommuneplan er brukt som basis for utvalget i Oslos OMB fordi denne best uttrykker kommunens overordnede strategier for boligbygging. Kommuneplanen inneholder sju kategorier som åpner for bygging av boliger. Disse er:

- Allsidig bymiljø med stor andel boliger
- Fjordnære områder med langsiktig mulig utvikling
- Næring med bolig
- Viktig område for boligbygging
- Småhusområde godkjent for fortetting
- Stasjonsnære områder - vurderes med sikte på konsentrert bymessig boligbygging
- Stasjonsnære områder - vurdering av mulig fortettpotensial for bolig

Kategoriene *Stasjonsnære områder - vurderes med sikte på konsentrert bymessig boligbygging* og *Stasjonsnære områder - vurdering av mulig fortetningspotensial for bolig* er i kommuneplanen (Oslo kommune 2004) representert med flere identiske sirkler, med ulik størrelse for hver av de to kategoriene. Dette indikerer at kategorien anviser en korrekt geografisk plassering, men at den arealmessige utstrekningen av området er unøyaktig. Dette påvirker den definisjonsmessige validiteten i de data som genereres fra Oslos OMB. Dette fordi arealinnholdet i dette tilfellet kan avvike noe i begge retninger i forhold til hva som er kommunens reelle intensjoner for hvert enkelt område. Jeg har imidlertid valg å ta kategoriene med i Oslos OMB fordi jeg antar at en utelukkelse ville føre til en større skjevhet i utvalget. Figur 6.4 viser Oslo kommunes OMB, samt soner for SABB punktene. Datagrunnlaget for utarbeidelsen av figuren er digitale utgaver av plankart utlånt av Oslo kommune, tettstedsarealer fra SSB (SSB 2003 d), sentrumsområder fra SSB (SSB 2004 b) samt egne innsamlede punkt for kollektivknutepunkt. Tabellene 6.7, 6.8 og 6.9 er utarbeidet fra samme kilder.



Figur 6.4 Oslo: Områder for mulig boligbygging (OMB)

0 1 2 Km

1:100 000



Tabell 6.10 OMB, Oslo etter sentrumsområde. Prosent og dekar (DAA)

	Sentrumsområder				Totalt	
	Utenfor		Innenfor			
	%	DAA	%	DAA	%	DAA
Småhusområde godkjent for fortetting	46	22247	3	1618		
Stasjonsnære områder, vurderes for konsentrert bymessig boligbygging	2	852	1	378		
Stasjonsnære områder, vurdering av mulig fortettingspotensiale for bolig	0	126	1	309		
Allsidig bymiljø med stor andel boliger	3	1453	29	14168		
Fjordnære områder med langsiktig mulighet for byutvikling	1	403	0	.		
Næring/bolig	3	1259	2	1072		
Viktig område for boligbygging	9	4316	1	253		
OMB, Oslo	63	30657	37	17799	100	48456
OMB, studieområdet	73	51753	27	18773	100	70526
Eksisterende boligområder, Oslo	79	55602	21	14679	100	70282
Eksisterende boligområder, studieområdet	86	101448	14	16332	100	117780

Tabell 6.10 viser at 63% av Oslos OMB ligger utenfor sentrumsområdene. Tabellen viser også at tilsvarende resultat for dagens boligområder i kommunen er 79%. En utbygging av Oslos OMB vil altså bety at andelen av kommunenes boligområder som vil ligge innenfor sentrumsområdene vil øke.

Tabell 6.10 viser også at 73% av det samlede analyseområdets OMB ligger utenfor sentrumsområdene. Når det tilsvarende tallet for Oslo er 63%, vil det si at Oslos OMB bidrar til å trekke det samlede resultatet for analyseområdet i positiv retning i forhold til et mål om oppbygging av sentrumsområdene.

Brytes resultatene opp etter underkategoriene i Oslos OMB (tabell 6.10), ser vi at det er kategorien *Allsidig bymiljø med stor andel boliger* som dominerer innenfor sentrumsområdene. 29% av Oslos OMB ligger innenfor sentrumsområdene og tilhører denne kategorien. Som det går fram av figur 6.4 utgjør denne kategorien store deler av Oslo sentrum. I praksis innebærer dette en fortetting og/eller transformasjon av sentrumsområdene. Dette er helt i tråd med målet om å bygge opp om byens naturlige sentrum.

Utenfor sentrumsområdene er det *Fortetting i småhusområder* som utgjør de største arealene, men også *Viktig område for boligbygging* ligger i all hovedsak utenfor (tabell 6.10).

Tabell 6.11 OMB, Oslo etter gangavstand til kollektivknutepunkt.
Prosent og dekar (DAA)

	Gangavstand kollektivknutepunkt				Totalt	
	Utenfor		Innenfor			
	%	DAA	%	DAA	%	DAA
Småhusområde godkjent for fortetting	15	7178	34	16687		
Stasjonsnære områder, vurderes for konsentrert bymessig boligbygging	0	.	3	1231		
Stasjonsnære områder, vurdering av mulig fortettingspotensiale for bolig	0	94	1	341		
Allsidig bymiljø med stor andel boliger	17	8160	15	7462		
Fjordnære områder med langsiktig mulighet for byutvikling	1	403	0	.		
Næring/bolig	0	81	5	2250		
Viktig område for boligbygging	7	3595	2	975		
OMB, Oslo	40	19511	60	28945	100	48456
OMB, studieområdet	47	33291	53	37234	100	70526
Eksisterende boligområder, Oslo	31	21840	69	48442	100	70282
Eksisterende boligområder, studieområdet	42	49159	58	68621	100	117780

Tabell 6.11 viser at over halvparten, 60%, av Oslos OMB ligger innenfor gangavstand til kollektivknutepunktene. Som det også går fram av tabell 6.11, er tilsvarende resultat for de eksisterende boligområdene i kommunen 69%. En utbygging av Oslos OMB vil altså bety at andelen av kommunens boligområder som ligger innenfor gangavstand til kollektivknutepunkt vil synke noe som følge av en eventuell utbygging av kommunenes OMB.

Som vist i tabell 6.11 ligger 53% av det samlede studieområdets OMB innenfor gangavstand til kollektivknutepunkt. Oslos OMB har 60% av arealene innenfor samme kategori. Oslos OMB trekker altså resultatet for det samlede analyseområdet svakt i positiv retning i forhold til målet om oppbygging innen gangavstand til kollektivknutepunktene.

Brutt ned etter kategoriene i Oslos OMB (tabell 6.11), er det *Småhusområde godkjent for fortetting* som dominerer utenfor gangavstand til kollektivknutepunkt, men også *Viktig område for boligbygging* ligger i stor grad utenfor gangavstand til kollektivknutepunkt.

Tabell 6.12 OMB, Oslo etter eksisterende tettsted. Prosent og dekar (DAA)

	Eksisterende tettsted				Totalt	
	Utenfor		Innenfor			
	%	DAA	%	DAA	%	DAA
Småhusområde godkjent for fortetting	0	36	49	23829		
Stasjonsnære områder, vurderes for konsentrert bymessig boligbygging	0	17	3	1214		
Stasjonsnære områder, vurdering av mulig fortettingspotensiale for bolig	0	61	1	374		
Allsidig bymiljø med stor andel boliger	0	138	32	15483		
Fjordnære områder med langsiktig mulighet for byutvikling	0	88	1	315		
Næring/bolig	0	.	5	2331		
Viktig område for boligbygging	6	3038	3	1532		
OMB, Oslo	7	3378	93	45078	100	48456
OMB, studieområdet	13	9107	87	61419	100	70526
Eksisterende boligområder, Oslo	1	713	99	69569	100	70282
Eksisterende boligområder, studieområdet	2	2482	98	115298	100	117780

Tabell 6.12 viser at 93% av Oslos OMB ligger innenfor det eksisterende tettstedet. For studieområdet som helhet ligger 87% av OMB innenfor grensene for det eksisterende tettstedet. Oslos OMB bidrar altså til å trekke andelen av studieområdets OMB som ligger innenfor tettstedsområde opp. Oslos OMB er imidlertid samlet sett arealmessig det største i analysen, og ser vi på de absolutte tallene går det fram at en utbygging av Oslos OMB allikevel vil føre til en utvidelse av det eksisterende tettstedet på over 3300 dekar.

Når arealene brytes ned etter kategoriene i Oslos OMB (tabell 6. 12), ser vi at den overveiende delen av arealene som ligger utenfor tettstedet tilhører kategorien *Viktig område for boligbygging*. Av figur 6.4 går det fram at den dominerende delen av denne kategorien som finnes utenfor tettstedet, utgjør ett enhetlig område, lengst sør i kommunen. Dette området, *Gjersrud – Stensrud*, ligger også utenfor både sentrumsområder og gangavstand til kollektivknutepunkt. Området ligger imidlertid i forlengelsen av eksisterende linjer for t-bane, noe som kan muliggjøre en framtidig kollektivløsning.

6.2.8 Oppsummering Oslo

Gjennomgående trekker Oslos *områder for mulig boligbygging* resultatene for det samlede analyseområde i retning av de undersøkte målene. For alle tre punkter, sentrumsområder, kollektivknutepunkt og eksisterende tettsted, ligger Oslo nærmere målene enn de to andre kommunene i relative tall. Oslos OMB inneholder allikevel områder hvor en utbygging vil føre til stor utvidelse av det eksisterende tettstedet og noe som verken betyr en oppbygging om et sentrumsområde eller om et knutepunkt for kollektivtrafikk. Sammenliknet med

dagens situasjon i Oslo, vil en utbygging av kommunens OMB være positiv for en målsetting om oppbygging i sentrumsområder, men negativ for oppbygging rundt kollektivknutepunkt og utbygging innenfor tettstedet. Området *Gjersrud-Stensrud* (figur 6.4) ligger sør i kommunen, og tilhører kategorien *Viktig område for boligbygging*. Denne kategorien trekker kommunens resultat i negativ retning for alle de tre SABB punktene. Som det framkommer av figur 6.4 ligger imidlertid området i forlengelsen av eksisterende kollektivnett, og i nærhet av eksisterende tettsted i Oslo kommune og tettsted utenfor kommunen og studieområdet.

6.3 Viktige funn

Boligutviklingen det legges opp til gjennom de undersøkte kommunale planene i analyseområdet er, sett opp mot dagens boligområder, positiv i forhold til oppbygging i sentrumsområder og rundt kollektivknutepunkt. En utbygging i overenstemmelse med planene vil øke arealandelen av boligområdene som ligger innenfor sentrumsområdene og områdene rundt kollektivknutepunktene. En slik utbygging vil imidlertid føre til at det eksisterende tettstedet utvides med 9100 dekar, et område tilsvarende Ullern bydel i Oslo.

Når jeg gjør samme type undersøkelse for hver av de tre kommunene, blir det imidlertid klart at det er store forskjeller innad i analyseområdet. For alle de tre undersøkte punktene, sentrumsområde, kollektivknutepunkt og eksisterende tettsted, er det Oslo kommune som trekker resultatene i retning av målsettingene. Kommunene Asker og Bærum trekker for samtlige punkter de samlede resultatene i negativ retning.

Et større fokus på sentrumsområdene finnes kun i Oslo kommune, som riktignok også har en betydelig større del av sentrumsområdene enn de andre kommunene.

Samordningen mellom planlagte boligområder og kollektivtransport må kunne sies å være lav. Bare i Oslo er over halvparten av de planlagte boligområdene innenfor gangavstand til kollektivknutepunkt, mens kun en tredjedel av Askers planlagte boligområder ligger innenfor samme kategori.

En stor utvidelse av det eksisterende tettstedet er resultatet for analyseområdet som helhet. Også for hver enkelt kommune vil en stor utvidelse bli en realitet. Størst vil utvidelsen være

for Bærum, mens Asker vil ha den laveste. I forhold til størrelsen på planlagte boligområder er imidlertid Askers utvidelse størst, her planlegges altså relativt lite boligarealer, men store deler av disse er utenfor tettstedet.

Når resultatene av analysen viser at Oslo i større grad enn Asker og Bærum åpner for bygging innenfor sentrumsområder og i tilknytning til kollektivknutepunkter, er det viktig å være klar over viktige forskjeller mellom byområdene i de tre kommunene. Oslo kommune har en betydelig større del av sentrumsområdene enn det som er tilfellet for Asker og Bærum. Oslo har også en betydelig større andel områder som faller inn under gangavstand til kollektivknutepunktene. Begge disse forholdene henger sammen med befolkningstettheten i Oslo, og spesielt i sentrale deler av Oslo, som er høyere enn tilsvarende områder i Asker og Bærum (fig 1.1). Det kan derfor hevdes at det er lettere for Oslo kommune å legge opp til en utbygging som er i tråd med prinsipper for bærekraftig byutvikling. Samtidig kan det hevdes at utvikling i en bærekraftig retning er viktigere i tett befolkede områder, fordi effekten her vil være større. I dette lyset kan den skjeve utviklingen i studieområdet forklares, og til en viss grad, bortforklares med henvisning til forskjeller i de fysiske forutsetningene i de ulike kommunene.

7 Erfaringer fra planprosessen

Områdene for mulig boligbygging (OMB) som analyseres i kapittel seks er blant annet et resultat av de betingelsene planleggerne i kommunene forholder seg til i planarbeidet. Studieområdet består av tre ulike kommuner, med klare forskjeller seg imellom, både administrativt, i størrelse og i målsettinger. På bakgrunn av intervjuer med sentrale personer i planleggingsarbeidet i kommunene, vil jeg her gi en gjennomgang av viktige oppfatninger om arbeidet med boligplanlegging i forhold til statlige anbefalinger for en bærekraftig byutvikling. Disse vil i neste omgang relateres til funnene fra arealanalysen. Informantene ble intervjuet i kraft av sin stilling i den kommunale forvaltningen, og jeg har ikke funnet det nødvendig å gjøre noen form for anonymisering. Jeg refererer derfor til deres navn og stilling én gang. Ved de resterende sitatene vil jeg bruke initialer og kommunen de jobber for.

7.1 Målsettinger i boligplanleggingen.

Hensikten med denne oppgaven er å analysere på hvilken måte statlige mål i boligplanleggingen får gjennomslag i kommuneplanarbeidet. En avgjørende faktor er dermed hva som utgjør kommunenes egne målsettinger i boligplanleggingen, og hvorvidt disse harmonerer med statens målsettinger.

Ønsket om en balansert boligutvikling i kommunene; en utvikling som speiler kapasiteten på kommunenes tjenestetilbud, framheves både i Asker og Bærum. Bærum har hatt en stabil boligbygging de siste 10 årene (rundt 400 boliger pr. år) og forventer at dette tallet vil gjelde også de neste årene.

Også Oslo kommune har målsettinger om en balansert utvikling i boligbyggingen, men da særlig på områder som størrelse og kvalitet på bolig. Men i motsetning til de to andre kommunene er Oslo særlig opptatt av å legge til rette for en høy kvantitet av boliger, selv om kapasiteten på kommunale tjenester nevnes også her:

De målene kommunen har som er tydeligst nå er kvantitet, å bygge mange boliger, fordi boligbyggingen har ligget nede. Det andre delmålet er boligforsyning i forhold til spesielle grupper.(...) Holdningen er vel ganske enkel, kommunen skal tilrettelegge gjennom planredskap slik at vi kan bidra til at det private markedet kan ta seg av boligene.

T. Langaard, Ass.etatsdirektør, Plan- og bygningsetaten, Oslo kommune

Forskjellene mellom kommunene ligger altså først og fremst i mengden boliger som ønskes bygd. Oslo ønsker en høy boligbygging, mens de to andre kommunene ønsker en stabil utvikling som styres av kapasiteten på de kommunale tjenestene. Ønsket om stabilitet kan virke som et overordnet mål som overskygger de mål jeg undersøker her. *Områder for mulig boligbygging*, både for Oslo og Bærum har kategorier som i arealanalysen ble behandlet som områder for fortetting. Dette gjelder henholdsvis *Småhusområder godkjent for fortetting*, og *Eksisterende boligområde, fortetting*. Fortetting innenfor det eksisterende tettstedet er også et av de viktige virkemidlene i de undersøkte statlige retningslinjene for bærekraftig byutvikling. Utgangspunktet for den undersøkte fortettingskategorien *Eksisterende boligområder, fortetting* skiller seg imidlertid fra den tilsvarende kategorien for Oslo:

Hovedtanken fra kommunestyret var først og fremst å skjerme småhusbebyggelsen, altså eneboliger og tomannsboliger, slik at man ikke fikk tilstander som man har sett i Oslo blant annet, hvor man har utbyggere som kjøper opp områder og lager blokker inne i småhusbebyggelsen, og kanskje tar knekken på et område som har en samhörighet, en helhet. Så man ønsker å ta vare på det preget som er der, ikke stykke det opp”

D. Olsen, Kommuneplansjef, Bærum kommune

Planen om fortetting har altså her kommet som et resultat av ønsket om å bevare eksisterende småhusområder, heller enn et ønske om fortetting i enkelte områder. Dette er ikke nødvendigvis noe som skaper problemer i forhold til samsvaret med retningslinjene for bærekraftighet. Det viser imidlertid en holdning hvor bevaring av det eksisterende prioriteres i forhold til et ønske om endring til bærekraftig byutvikling. Oslo og Asker, i

motsetning til Bærum, nevner naboprotester som en stor del av den påvirkningen innbyggerne har mulighet til å gjøre. Dette betyr ikke at dette er noe som ikke finnes i Bærum. En av grunnene for å skjerme enkelte småhusområder i Bærum, har imidlertid altså vært å unngå de store protestaksjonene en har sett i Oslo.

Et gjennomgående forhold hos alle tre kommuner er at de målsettinger de har er klart definert i forhold til kommunes administrative grenser. Ingen av de tre nevner mål som forholder seg til tettstedet som helhet eller til bolig- eller arbeidsmarkedets geografiske utstrekning.

7.2 Rammebetingelser og overordnet oppfølging

Som nevnt (punkt 4.2.3) har staten muligheter til å påvirke de rammebetingelser den kommunale boligplanleggingen forholder seg til. Det vil derfor være mulig å skape en situasjon der det finnes et samsvar mellom de rammer som gis, og de mål som skal nås.

Ingen av kommunene ser i utgangspunktet problemer med de statlige målsettingene i arbeidet for bærekraftig byutvikling. De ser at målene er godt fundert faglig og kan slik stille seg bak de generelle linjene som tegnes opp:

De aller fleste nasjonale føringene for boligpolitikk er jo ting som det for oss er mulig ikke bare å kjenne seg igjen i, men også å ha faglig aksept og respekt for og som det er naturlig å forsøke å tillempe også lokalt.

P.C. Hauge, Bygnings- og reguleringsjef, Asker kommune

Kommunene ser heller ikke store avvik mellom målene og de rammene staten gir kommunene for gjennomføring av de statlige målene. Asker kommune viser allikevel til at problemer oppstår når de statlige ønskene går på tvers av tidligere arealreguleringer. Verdier og investeringer kan være knyttet opp til et gitt reguleringsformål som dermed ikke lett lar seg reversere eller endre. Dette setter kommunen i en vanskelig situasjon:

Når staten forsøker å få kommunen til å gå inn å regulere tidligere regulerte utbyggingsområder til andre formål, kan det altså sitte masse mennesker med

økonomiske og andre interesser fra gammelt av, og det kan være områder som fra 20 - 50 år tilbake har vært regulert til boligbygging.

P.C. Hauge, Asker kommune

Som nevnt under punkt 4.2.3 har staten mulighet til å påvirke de økonomiske rammebetingelsene kommunene har å forholde seg til. Den generelle kommuneøkonomien oppgis av alle kommunene som en av de viktigste rammebetingelsene for den kommunale handlefriheten i boligplanleggingen, indirekte gjennom kapasiteten på de offentlige tjenestene i ulike områder:

[kommuneøkonomien] slår ut på den måten at i en del kretser vil befolkning og antall elever teoretisk stange i taket ut i fra behov for å bygge ny skole, og det vil være en kritisk faktor i forhold til kommunens økonomi, og derfor vil hensyn til hvor nær man er slike begrensninger bli ganske styrende for hva man er villig til å godkjenne. Dette henger sammen med hva man anser å ha økonomiske resurser til å klare.

P. C. Hauge, Asker kommune

Også Oslo kommune ser at de kommunale tjenestene setter grenser for kapasiteten i utbyggingsområder, men at dette først og fremst gis uttrykk i kontrakter om utbyggingen, i form av rekkefølgebestemmelser. Rekkefølgebestemmelsene sier hvilke faktorer som må være til stede før en utbygging kan skje. Dette betyr at i en situasjon hvor de kommunale tjenestene utgjør en begrensning på hva som kan bygges, vil en utbygging avhenge av hvorvidt utbyggeren er villig til å koste deler av de kommunale tjenestene.

Som det går fram av punkt 3.3 er ønsket om høy tetthet i enkelte deler av byen en sentral faktor for å begrense transportbehovet, og dermed skape en bærekraftig by. Situasjoner der en ønsket tetthet blir hindret av kapasiteten på offentlige tjenester kan derfor i noen tilfeller være i strid med bærekrafthensyn. Dette vil imidlertid variere med den geografiske plasseringen av det gitte området.

De undersøkte kommunene er altså i liten grad kritiske til de generelle rammebetingelsene staten gir kommunene i planarbeidet. Det er imidlertid enighet om at kommuneøkonomien setter grenser for handlefriheten. Dermed kan kommunen bli avhengig av å overføre noen av sine kostnader over på utbygger. Dette vil dermed kunne påvirke forhandlingsposisjonen i forhold til en privat utbygger og gi utbyggeren større spillerom. Allikevel nevner ingen av kommunene denne mekanismen som et problem. Dette kan skyldes flere ting. En mulighet er at informantene i kommunen forholder seg til de økonomiske rammene som et gitt, innarbeidet premiss og at en for dem merkbar bedring i kommuneøkonomien er nærmest usannsynlig. En annen mulighet er at en slik svekket forhandlingsposisjon ikke er et problem eller sees på som et problem.

Når det gjelder oppfølgingen av målsettingene om bærekraftig byutvikling fra overordnet nivå, er kritikken imidlertid større. Bærum kommune oppgir manglende tro på oppfølging fra både statlig og fylkeskommunalt nivå. Det er oppfølging av det som oppfattes som statlige eller fylkeskommunale oppgaver det stilles skepsis til:

[Staten ønsker] størst mulig konsentrasjon, både av boliger og næringsvirksomhetene nær banebetjeningsområdene eller langs banetraséene, også viser det seg at når det gjelder oppgradering og nye tilbud av kollektivbetjening, spesielt T-bane, så kommer ikke det med. De følger ikke opp.

D. Olsen, Bærum kommune

Kommunen viser til konkrete eksempler der viktige transportledd ikke blir prioritert av stat og fylkeskommune. Den tidligere lokaliseringen til hovedflyplassen på Fornebu er et av de største planlagte områdene for bolig i studieområdet (figur 6.3). Fornebu-området er ikke utbygd, og kommunedelplanen for området forutsetter at det skal vedtas skinnegående kollektivdekning før byggestart.

Der [på Fornebu] har vi fått skriftlige meldinger fra departementene om at banen skal delfinansieres av statlige midler. Det har blitt trukket tilbake. Og da blir det ikke noe utbygging på Fornebu før man får det. Her er det lagt opp til

6000 boliger, og det er ikke tatt et spadetak fordi staten ikke har fulgt opp sine forpliktelser med delfinansieringen

D. Olsen, Bærum kommune

Driften av T-banelinjen til Kolsås har vært preget av lignende problemer. Stasjonene langs denne banestrekningen er en del av de kollektivknutepunktene som blir satt som premiss i GIS-analysen ovenfor. Banestrekningen Bekkestua – Kolsås (de sju vestligste stasjonene) var i perioden august 2003 til november 2004 stengt på grunn av uenighet mellom Oslo Sporveier og Akershus fylkeskommune om støtte til drift av banen. Olsen oppgir at statlige ønsker om høy tetthet rundt kollektivknutepunkt også krever en stabilitet i kollektivtrafikken på disse punktene. Bærum kommune ønsker ikke å legge opp til en høy tetthet rundt denne kollektivtransportlinjen så lenge driften er ustabil:

Kolsåsbanen er et helt klart eksempel hvor Oslo kommune og Oslo Sporveier har ønsket at vi bygger ut langs banetraseen, og da snakker jeg om banetraseen fra Bekkestua til Kolsås, samtidig som det blir vedtatt å nedlegge Kolsåsbanen vest for Bekkestua. Og da samsvarer ikke det med en samordnet areal og transportplanlegging for oss. Da ser jeg det ikke som riktig å ha en tett boligbygging langs banetraseen før man er sikker på at Kolsåsbanen blir prioritert. Det som skjer da er at man presser trafikken fra boligområdene ut på lokalveinettet, som ikke er dimensjonert for det. Det må være samsvar med de signaler myndighetene gir, og hva de virkelig foretar seg. I teorien er vi nok samstemte, men begge parter må føle seg forpliktet.

D.Olsen, Bærum kommune

Kommunene er altså i stor grad enig med de retningslinjer som kommer fra statlig nivå i boligplanleggingen. De er heller ikke kritiske til måten staten legger kommunenes rammebetingelser til rette på for å nå målene. Imidlertid stilles det spørsmålstegn ved oppfølgingen av statens egne oppgaver i arbeidet for bærekraftig byutvikling.

På spørsmål om hvilken rolle fylkesplanen spiller i kommuneplanarbeidet, opplyser både Asker og Bærum at fylkesplanen fungerer som et innsigelsesgrunnlag hvis fylkeskommunen

velger å legge inn innsigelser på den foreslåtte kommuneplanen. I Oslo kommune var ikke dette en aktuell problemstilling, kommuneplanens rolle som fylkesplan tatt i betraktning.

7.3 Kommunens virkemidler i styringen av boligutbyggingen

Under punkt 4.2.1 skisserer jeg en rekke virkemidler kommunen teoretisk sett har til rådighet for å styre boligutbyggingen i ønsket retning. Det er imidlertid faktorer som begrenser mulighetene for å ta disse i bruk. Ingen av kommunene oppgir at de i særlig grad er i besittelse av eiendom i form av tomter. Dette begrenser handlefriheten i forhold til flere av virkemidlene, spesielt i forhold til tomtsalg, men også til virkemidler der kommunen er mer direkte involvert i utbyggingen, gjennom egne utbygginger og samarbeid med boligbyggelag. Mulighetene til å legge sterke føringer på utviklingen av tomter kommunen ikke selv besitter er små, og vil ikke bli brukt i sammenheng med boligbygging:

At kommunen i dag skulle gå inn og ekspropriere store arealer og bygge eller selge videre til noen som vil bygge er helt uaktuelt. Ekspropriasjon som virkemiddel er noe som bare vil bli brukt helt unntaksvis, og da ikke for å bygge boliger men for å sikre helt vitale samfunnsmessige interesser.

T. Langaard, Oslo kommune

Som sitt primære virkemiddel nevner alle tre kommuner først og fremst juridiske virkemidler gjennom Plan og bygningsloven, altså gjennom kommune- og reguleringsplanarbeid. Som nevnt ovenfor (punkt 3.2) har det skjedd store endringer i boligmarkedet de siste 20 årene. Samtidig har også kommunenes rolle i boligbyggingen endret seg. Gjennom dette har kommunen nå rollen som tilrettelegger for private utbyggere som tar seg av den faktiske utbyggingen. Oslo kommune påpeker at dette har endret planarbeidet:

Før var det en boligregulering, nå er det en deregulering. Da må planmyndighetene spille en annen rolle. Det er kanskje ikke alle som har tatt dette inn over seg og tror at kommunen fremdeles kan lage helhetsplaner for hele byen og si at sånn skal det være. Det er mer komplekse prosesser nå, som man

er nødt til å forholde seg til. Det går over hele spekteret, fra å benytte regulative virkemidler til dialog og forhandling om prosjekter. Det er en veldig annerledes måte å jobbe på.

T. Langaard, Oslo kommune

Også de to andre kommunene påpeker mulighetene for videre påvirkning gjennom forhandlinger om utbyggingsavtaler med private utbyggere, da på grunnlag av kommuneplaner. Asker oppgir at samarbeidet med de private utbyggerne er helt avgjørende for at kommunen skal få gjennomslag for sine ønsker. Det uttrykkes imidlertid en viss skepsis til utbyggingsavtaler som virkemiddel:

Det er kommuneplanen og boligutbyggingsplanen som er hovedvirkemiddelet. Kommunen har veldig begrenset med egne byggeprosjekter. Asker er en sånn kommune som er veldig avhengig av et godt samarbeid med private krefter for å nå målene. Og i den grad vi får det til så er det jo reguleringsplanen som er neste virkemiddel på stigen, så sitter vi igjen med et siste virkemiddel som er over tid i ferd med å bli mer aktuelt, men som samtidig er omdiskutert og det er utbyggingsavtaler.

P.C. Hauge, Asker kommune

Bærum trekker også her fram den framtidige utbyggingen på Fornebu (figur 6.3) som et eksempel der forhandlinger om utbyggingsavtaler brukes i utstrakt grad og presiserer gangen i forhandlingsarbeidet. Fordi området ikke tidligere har hatt bebyggelse, er det nødvendig med store utbygginger, både innen sosial og teknisk infrastruktur. Inntektsmessig, gjennom skatteinntekter, vil prosjektet derfor være et tapsprosjekt for kommunen i lang tid. Dette ser ikke kommunen seg i stand til å koste. Utbygger må dermed ta deler av disse kostnadene. I kommunedelplanen som styrer utbyggingen i området er det lagt inn rekkefølgebestemmelser, altså bestemmelser som sier hva som må være til stede før neste steg i utbyggingen kan klareres:

[Fornebu] er et jomfrulig område hvor man må bygge opp alle offentlige tjenester fra bunnen av, og da kommer ikke kommunen på plussiden i det hele tatt slik skattesystemet er i dag, heller ikke langt inn i fremtiden. Og derfor har

kommunen sagt, nei takk, de er ikke interessert. Så er det opp til utbygger om de er interessert i et samarbeid med oss hvor de tar noe av kostnaden. Men det er et initiativ som må komme fra utbygger, ikke fra kommunen. Alternativet er ingen utbygging.

D. Olsen, Bærum kommune

Mulighetene for utstrakt bruk av kommunale virkemidler i boligplanleggingen er altså begrensede. Allikevel påpekes det at mulighetene kommunene har for å styre utviklingen i ønsket retning absolutt er tilstede, gitt vise forutsetninger. Oslo kommune påpeker viktigheten av god stabilitet og forutsigbarhet i planarbeidet som en forutsetning for at kommunen skal få igjennom sine preferanser i utbyggingen:

Det er i det øyeblikk plangrunnlaget, og dermed at også forutsigbarheten, blir for dårlig at behandlingen av enkeltprosjekter blir vanskelig. Da kan de få karakter av forhandlingsprosesser som flyter ut. Det fundamentale er at det ikke blir bygget en eneste bolig hvis ikke markedet tar seg av det

T. Langaard, Oslo kommune

Virkemidlene kommunen har til rådighet gjennom Plan og bygningsloven danner altså utgangspunkt for samarbeid med private utbyggere. Dette samarbeidet ansees som sentralt for at kommuene skal få gjennomslag for sine ønsker. Det maktforholdet mellom utbygger og kommune som skisseres i kapittel fire kan ikke forkastes på grunnlag av disse funnene. Kommunene spiller en mindre rolle i boligbyggingen enn tidligere, og dette gjør at flere av virkemidlene for å styre boligbygging i ønsket retning, kan tas i bruk av private utbyggere.

7.4 Forhold til private utbyggere

Alle de tre kommunene presiserer at det er private utbyggere som står for dagens utbygging av boliger. Kommunen er tilrettelegger i arbeidet i form av å være planmyndighet. Initiativet til at et område kommer med i kategorier som åpner for boligbygging i kommuneplanen (og dermed *områder for mulig boligbygging* i denne oppgaven) ligger i Asker og Bærum hos det private, enten i form av utbygger eller eiendomsbesitter:

Når det i kommuneplanen legges ut utbyggingsområder så er det nesten bestandig etter ønske fra eller etter initiativ fra grunneier. Kommunen går ikke ut og opererer med utbyggingslokaliseringer helt på tvers av grunneiers egne ønsker. Det vil jeg si i tilfellet måtte være unntaket.

P.C. Hauge, Asker kommune

Det er nok av grunneiere som har tatt initiativ for å si det sånn, det er mer snakk om å styre utvikling der man ønsker det.

D. Olsen, Bærum kommune

Dermed kan det hevdes at kommunene langt på vei har et reaktivt forhold til boligplanlegging. Dette er en situasjon hvor kommunen potensielt kan miste makt i boligplanleggingsprosessen (punkt 4.2.4). Denne situasjonen er imidlertid ikke den samme i Oslo kommune, hvor kommunen opplyser at de i størst grad peker ut områder til utbygging i forkant av private initiativ.

På kommuneplannivå er det i hovedsak kommunen som initierer, kommunen har en holdning til hvor endringer bør skje i stort. Men du starter jo ikke med blanke ark med ny kommuneplan, dette er jo en rullering vi har holdt på med i mange år. De har forandret karakter, noen av de tidlige kommuneplanene var som en grov reguleringsplan. Nå er det mer strategisk, vi sier hvor utviklingen skal skje.

T. Langaard, Oslo kommune

Når det gjelder denne forskjellen er det viktig å være klar over den forskjellen mellom de tre kommuneplanene som omtales under punkt 3.1. Asker og Bærum har kommuneplaner som er juridisk bindende, mens Oslo kommuneplan kun er en strategisk plan. Det betyr at Oslo i mindre grad må forholde seg til for eksempel grunneiere ved utarbeidelsen av kommuneplanen. Den juridiske delen av planarbeidet vil først komme på et senere tidspunkt, hvor den strategiske kommuneplanen riktignok skal være retningsgivende.

Forhandlinger med utbyggerne om utbyggingsavtaler står sentralt i flere store boligprosjekter. Kommunenes forhold til de private utbyggerne vil dermed være med på å bestemme hvorvidt kommunene kan få igjennom sine mål for utbyggingen. Når kommunene får en reaktiv rolle i boligplanleggingen, overføres initiativet til andre aktører, og det kan skje en maktforskyving. Dette kan som nevnt under punkt 4.2.1 igjen bidra til en fragmentert beslutningsprosess hvor private utbyggere får økt makt. Den situasjonen jeg finner i Asker og Bærum bærer preg av at kommunen langt på vei er reaktiv i forhold til private utbyggere.

7.5 Samarbeid med nabokommuner

Samarbeid over de administrative grensene er som nevnt ovenfor (3.3) et av de viktigste virkemidlene som oppgis for å oppnå de statlige målsettingene om en bærekraftig byutvikling. Allikevel er det bare Asker kommune som nevner at det faktisk eksisterer et nært samarbeid med nabokommunene i boligplanleggingen, og da ikke med de andre kommunene i denne analysen, men med Røyken kommune, sør for Asker (figur 6.2):

Det er først og fremst [med Røyken kommune] vi kan snakke om et samarbeid som er i ferd med å bli mer konkret. Det tvinger seg fram. Ellers finnes det en rekke samarbeidsorgan, men mye av det man kan kalle samarbeid forøvrig foregår på det nivå som man samsnakker enn det mer konkrete når det gjelder boligbygging.

P.C. Hauge, Asker kommune

Kommuneplansjefen i Bærum kommune svarer innledningsvis kontant ”nei” på spørsmålet om det foregår samarbeid med nabokommunene i arbeidet med boligplanleggingen. Det legges imidlertid til at det er god kontakt med Asker kommune, og at det ikke finnes store spørsmål i forholdet mellom de to kommunene som de ikke er i stand til å løse i fellesskap. Samarbeid med Oslo kommune er imidlertid ikke-eksisterende, på tross av at boligutviklingen i Oslo er svært viktig for Bærum. Det framheves at Oslo er den dominerende kommunen i regionen:

Når det gjelder mot Oslosiden er kontakten ganske liten, den er ikke utvikla noe særlig, der registrerer vi mer hva som skjer. Og når det gjelder hva vi skal ta hensyn til, så er det veldig viktig hva som skjer i Oslo. De forskjellige kommunene i Akershus eller rundt Oslo har betydning samlet når det gjelder boligbyggingen. Men det er hva som skjer i Oslo som er viktig. Og der er det Oslo som styrer.

D. Olsen, Bærum kommune

Også T. Langaard fra Oslo kommune gir uttrykk for at samarbeidet med nabokommunene om boligplanlegging ikke er utstrakt. Kommunen oppgir at det først og fremst er i transportsektoren, i arbeidet med Nasjonal Transportplan, at det har vært et samarbeid, og da med veimyndighetene som sektorinstans på tvers av kommunegrensen. I stedet for å forholde seg aktivt til nabokommunene har Oslo hatt et fokus på hvordan Oslo kan bli en bra boligby:

Det har ikke vært mye samarbeid så vidt jeg vet, med nabokommuner om boligplanlegging helt spesifikt. Det regionale samarbeidet har ligget veldig nede (...) Akkurat hvordan vi posisjonerer oss i forhold til Bærum er det vel ikke noe bevisst politikk på, heller på hvordan vi kan bygge ut Oslo som en bra boligby, og bolig har hatt en høy prioritet

T. Langaard, Oslo kommune

Dette klare fraværet av samarbeid på tvers av kommunegrensene mellom tre kommuner som deler feles boligmarked, er helt klart i strid med de tilråkningene som kommer fra statlig hold i forhold til arbeidet mot en bærekraftig byutvikling. Det er imidlertid ikke mulig å knytte fraværet av samarbeid til konkrete resultater i arealanalysen i kapittel seks. Den lave graden av samarbeid kan allikevel være en av flere mulige årsaker til det gjeldende resultatet.

7.6 Interkommunal konkurranse

Som nevnt (punkt 4.2.1), ville en situasjon der kommunene konkurrerte seg imellom om for eksempel tilrettelegging for innbyggere som ble sett på som attraktive kunne skape en skjev

fordeling i boligplanene. Selv om konkurranse og samarbeid ikke nødvendigvis er gjensidig utelukkende, kunne fraværet av samarbeid tyde på at situasjonen lå til rette for konkurranse. Ingen av kommunene ser derimot på samspillet med nabokommunene som en konkurranse-situasjon. De ser på tanken om at kommunene skulle konkurrere om å være attraktive for mulige innbyggere som lite realistisk. Alle kommunene opplever at presset på utbygging allerede er stort, og at det er styring av en utvikling som uansett vil komme, som er prioritert. Som nevnt ovenfor sees en balansert utvikling på som viktig, både for å ivareta det kommunale tjenestetilbudet, og for å ivareta ulike gruppers muligheter i det lokale boligmarkedet i kommunen.

I Asker kommune påpekes det at kommunene nok har en målsetting om å være attraktive, men ikke for å ha fortrinn i en konkurransesituasjon. Nabokommunene er avhengige av hverandre, og har behov for samarbeid:

Jeg tror at kommunene helt klart forsøker å fremstå som attraktive, men det er like mye av hensyn til de menneskene som alt bor der. (...) jeg tror ikke kommunene oppfatter seg som konkurrenter, men som aktører som har et behov for et samarbeid innenfor et marked. Det er utvikling i vestregionen som er viktig. Asker som sådan klarer ikke å ha en utvikling på tvers av hva Bærum eller Røyken har.

P. C. Hauge, Asker kommune

Samarbeid framheves her som en nødvendighet. Allikevel svarte alle tre kommuner på direkte spørsmål at samarbeidet mellom kommunene var svært lavt eller ikke tilstede (punkt 7.5).

Heller ikke Bærum kommune anser at de er i noen form for konkurranse med andre kommuner. Presset på boligveksten er stor nok som det er, og utfordringen ligger i å styre dette presset slik at kommunale tjenester kan opprettholdes:

Vi prøver ikke å kapre innbyggere for å si det sånn. Bærum er et pressområde, vi er mer opptatt av å få en regulert utvikling når det gjelder boligområdene, ikke få for mange, men å ha i balanse i de tilbud og tjenester vi har. Ellers er

man jo interessert i å få riktige næringsvirksomheter inn. Men vi føler ikke at vi er i en konkurransesituasjon

D. Olsen, Bærum kommune

Allikevel ser det ut som ulikhetene mellom kommunene gir seg uttrykk i boligmarkedet i tettstedet, og at kommunene ivaretar ulike nisjer boligmarkedet. Denne oppfatningen av at kommunene dekker ulike behov i samme boligmarked er tydelig. Både Asker og Oslo kommune ser dette som et problem, i større eller mindre grad. Bekymringen ser først og fremst ut til å være rettet mot den ubalanse en slik situasjon skaper lokalt i kommunen, og ikke mot de virkninger den gir for den generelle kommuneøkonomien. Det paradoksale er imidlertid at både Asker og Oslo ser på denne situasjonen som et resultat av den høye tomteprisen i kommunene, selv om virkningen er omvendt i de to kommunene. Oslo ser at det i kommunen først og fremst bygges ”mer urbane” boliger, og at dette presser de som ønsker mer plass i form av både boareal og uteareal ut i nabokommunene. Asker på sin side mener at den høye tomteprisen skaper en situasjon der det er vanskelig å skaffe mindre, rimelige boliger til unge i etableringsfasen:

Asker er en kommune som gjennom femti- til åttitallet langt på vei har hatt en veldig skjev utvikling, i den forstand at gjennom beliggenheten i forhold til Oslo, har det vært en kommune hvor det har vært naturlig å tilfredsstille etterspørselen etter eneboliger. I et regionalt perspektiv har dette vært veldig logisk, men det har ført til at det er en veldig skjev fordeling av boligtilbud lokalt.

P.C. Hauge, Asker kommune

Erfaringene som nevnes her kan tyde på at de sentrale områdene i tettstedet er preget av mindre boliger, mens periferien har større andel av småhus (eneboliger og tomannsboliger). Dette er i utgangspunktet i tråd med utviklingen av et bærekraftig tettsted. Høy tetthet i sentrale områder, og en avtrapping av tetthet mot periferien kan skape et mindre transportbehov, forutsatt at hovedmengden av transport går mot sentrale deler av tettstedet.

Hvis dette imidlertid fører til at utviklingen av lokale områder med høyere tetthet vanskeliggjøres, vil det kunne skape problemer. Resultatene i arealanalysen viste at lave andeler av arealene i Askers *områder for mulig boligbygging* lå innenfor sentrumsområder og rundt kollektivknutepunkt. Problemene som nevnes her kan være en av årsakene til denne situasjonen. Som nevnt ovenfor er utvikling av områder med høyere tetthet ved kollektivknutepunkter og lokale sentrumsområder en forutsetning for å begrense energibruken til transport, ved å begrense behovet for transport og ved å sikre gode kollektivløsninger. Når boligmarkedet i Asker primært skaper muligheter for småhusbebyggelse, er det dermed et problem.

Den tilsvarende, omvendte situasjonen i Oslo, kan imidlertid ikke sees på som et problem i denne sammenhengen. En høy tetthet i Oslo, spesielt sentralt, er klart i tråd med retningslinjen for bærekraftig byutvikling. Dette gjenspeiler seg også i intervjuene med de to kommunene, hvor Oslo oppgir at de er klar over situasjonen og den mulige økonomiske segregeringen den kan føre til, men ser andre former for segregering som mer bekymringsverdig:

I Oslo er jo tomteprisene gjennomgående høyere, og så lenge dette er markedsdrevet boligutbygging, er vel faren at en får en for segregert befolkning, etter hva slags boligtyper du kan tilby til hvilken pris til hvilke grupper, som har med en helhetlig vurdering av situasjonen å gjøre (...) Dette er jo et mønster i en storbyregion det er vanskelig å demme opp for, tror jeg.

T. Langaard, Oslo kommune

Oslo anser altså at problemet er vanskelig å styre. Asker ser problemet som alvorlig, men også her vises det til at dette er en utvikling som er vanskelig å styre, på grunn av markedsstyringen av boligbyggingen:

[underskuddet på små leiligheter] er i hvert fall vanskelig å tette fullt ut, i den forstand at man har markedsøkonomi som gjør det mulig for utbyggere å bygge leiligheter som passer godt inn mot seniorennes behov, de er kjøpesterke. Men for unge som skal etablere seg i Asker er det vanskeligere å finne gode løsninger.

P.C. Hauge, Asker kommune

Selv om ingen av kommunene opplever at de er i en konkurransesituasjon med hverandre, er det altså tydelig at motsetningsforholdene kommunene imellom gir klare utslag. Høye tomtepriser skaper en situasjon der det i Oslo bygges mindre arealkrevende boliger, mens de høye tomteprisene i Asker gjør at det her bygges mer arealkrevende boliger. Det er verdt å presisere at kommunene i analyseområdet også grenser til andre kommuner i samme boligmarked. Det er altså ikke gitt at det er det interne forholdet mellom disse tre kommunene som skaper de nevnte utslagene. Funnene i denne studien kan altså ikke bidra til å styrke en antakelse om at kommunene er i et konkurranseforhold til hverandre. Jeg vil allikevel påpeke muligheten for at konkurranse spiller en viss rolle. Selv om kommunene tjener ulike nisjer i boligmarkedet, kan det bygges boliger som ikke passer med dette forenklete bildet. Funnene til Falleth og Johnsen (1996) tyder på at situasjonen er mer nyansert enn det inntrykket informantene formidlet til meg. Det er også en mulighet at en undersøkelse som denne ikke er best egnet til å avdekke en eventuell konkurransesituasjon mellom kommunene.

7.7 Innbyggernes påvirkningsmuligheter i planprosessen

Kommunen har planmyndighet, men er pålagt å informere berørte parter på et tidlig stadium i planleggingsprosessen (punkt 3.3). Hvilken rolle innbyggerne i kommunen spiller i planprosessen, vil kunne være med å bestemme gjennomføringsevnen i prosjektene. De ulike planteoriene som skisseres i kapittel fire, legger også ulik vekt på medvirkningstanken i planprosessen.

I utgangspunktet involveres innbyggerne i kommunene gjennom at de formelle retningslinjene i Plan- og bygningsloven av 1985 overholdes. Det kan imidlertid se ut som

om dette er et område i utvikling. Oslo kommune nevner flere fora hvor innbyggerene oppfordres til deltagelse på et tidlig stadium.

Måten vi prøver å jobbe på, med store prosjekter hvor vi har en mer aktiv holdning til medvirkning på et tidlig stadium, har vært gjennom utstillinger, og konkurranser med offentlighet. Dette er en prosess som ikke bare går på å finne løsninger, men også er med på å skape eierskap og offentlighet rundt det. Mange av de løsningene du kommer fram til er ikke løsninger som blir bygget, men det er en prosess. Dette er kostnadskrevende og tunge prosesser som en bare kan bruke på noen få områder, men det er i hvert fall et sterkt ønske om å få bedre dialog om prosjekter.

T. Langaard, Oslo kommune

Samtidig har Oslo en stor grad av protester, særlig i form av naboprotester, som kan sees på som et korrektiv til planene. Det hersker imidlertid uvisshet om hvorfor omfanget av protestene har været store:

Vi ser at mange av de prosessene er sånn at naboer protesterer. Og konfliktområdet har vært småhusplanen, hvor det har vært aksjoner, et slags bevis på at kanskje har praksis vært uheldig, et slags korrektiv. (...) Men det er mye konflikt rundt enkeltsaker i Oslo. Vi har lurt mye på om det er skapt en slags kultur rundt det. Det er ikke alle byer der det er slik.

T. Langaard, Oslo kommune

I likhet med Oslo, er Bærum i ferd med å innta en mer aktiv holdning til innbyggerdeltakelse rundt prosjekter. Arbeidet med en *Visjon for Sandvika* nevnes som et eksempel der kommunen aktivt søker deltagelse fra befolkningen. Dette er relativt nye prosesser i kommunen:

Dette holder man på å utvide nå ved at man tar i bruk folkemøter, hvor også politikerne er med i den styrende prosessen. Det gjør vi nå med Sandvika, hvor vi holder på med "Visjon for Sandvika". Det er noe vi kommer til å fortsette

med når vi går videre til kommuneplanen. Det bør vi nok bli bedre på også, det er nå vi har satt i gang en prosess hvor vi ønsker å få befolkningen mer i tale.

D. Olsen, Bærum kommune

I Asker nevnes først og fremst protester som innbyggernes påvirkningsmulighet i planprosessen. I likhet med situasjonen i Oslo utgjør naboprotester en stor del av innsigelsene:

Kommunen har en ganske stor flora av interessesammenslutninger som forsøker å ivareta, eller ta til seg et handlingsrom i forhold til befolkningen forøvrig. Kommer man ned på enkeltsaker kan du si at naboer er en aktiv part, som regel da som protestanter. Jeg tror den jevne nabo opplever seg vel som litt avmektig i forhold til en utvikling, men like fullt finnes det en ganske sterk påvirkning gjennom de muligheter de har for å forsinke prosesser.

P.C. Hauge, Asker kommune

To hovedformer av innbyggermedvirkning kan skilles ut fra kommunenes praksis. Den første finnes hos alle kommunene, gjennom innsigelser og protester mot forslag og høringsutkast. Den andre formen gjør innbyggerne til mer aktive deltakere og finnes først og fremst som i Oslo, men i framtiden også i Bærum. Det ser også ut som dette er en form som anses som hensiktsmessig først i relativt store prosjekter. Arealanalysen viser at fordelingen av Asker kommunens planlagte boligområder i stor grad opprettholder dagens fordeling i forhold til de undersøkte SABB punktene. Den kvalitative undersøkelsen viste at kommunen i mindre grad har et aktivt forhold til den overordnede boligplanleggingen, disponeringene her skjer på initiativ fra private. Denne mangelen på kommunale initiativ kan gi planleggingen preg av pragmatiske justeringer i stedet for større grep. Som nevnt under punkt 4.1.1 er den inkrementelle planteorien preget av mindre skrittvis endringer og først og fremst egnet til å opprettholde bestående forhold. At kommunen i mindre grad er i stand til å ta større grep i arealplanleggingen kan dermed tolkes i retning av at formen på planleggingen i mindre grad er egnet til å gjennomføre de endringer ideen om bærekraftig byutvikling innebærer. De samme tendenser finnes også i Bærum kommune, der resultatene av arealanalysen peker i negativ retning. Også her viser den kvalitative undersøkelsen at initiativet til overordnede arealdisponeringer ligger hos det private. I Bærum er imidlertid

oppmerksomheten rundt en bredere deltakelse i planprosessen i ferd med å få økt fokus. Dette er nye tiltak i kommunen, og de eventuelle resultatene er ikke målt i denne undersøkelsen. Dette fokuset på bred deltakelse har imidlertid hatt en større oppmerksomhet i Oslo kommune. Dette er faktorer som finner støtte i teorien om kommunikativ planlegging og som kan være med på å skape grunnlag for endringer som ikke ellers hadde vært mulig. Som nevnt i kapittel fire er informasjon, deltakelse og eierskap faktorer som kan lette gjennomføringen av ellers upopulære prosjekter.

7.8 Viktige funn

Målsettingene hos de tre kommunene går først og fremst på antall boliger som ønskes utbygd og det er også her vi finner forskjellene. Mens Oslo har fokus på å tilrettelegge for et høyt antall boliger, er de to andre kommunene opptatt av å ha en stabil utvikling som ikke kommer i konflikt med kommunale tjenester. I Bærum finner jeg i tillegg målsettinger som tyder på at bevaring har en høyere prioritet enn endring i retning av bærekraftig byutvikling. Ingen av kommunene har mål som går på tvers av egne geografiske grenser. Det finnes heller ingen form for samarbeid mellom kommunene når det gjelder boligplanleggingen. Det nevnes imidlertid at Asker og Bærum har et forhold der eventuelle problemer kan løses, men Oslo nevnes ikke i denne sammenhengen. Intervjuene gir ikke grunn til å kalle dette fraværet av samarbeid for en konkurransesituasjon, men kommunene har større eller mindre problemer som følge av at de tilhører ulike nisjer i boligmarkedet. I Oslo bygges leiligheter som er mindre, noe som kan presse deler av befolkningen ut i andre kommuner. Asker har problemer med å kunne tilby mindre, rimeligere leiligheter, noe som kan skape en lavere tetthet enn ønskelig i enkelte områder.

Ingen av informantene er uenig i de statlige målene for bærekraftig byutvikling. Det stilles imidlertid spørsmålsteget ved statens oppfølging av egne prosjekter, der disse har innvirkning på kommunens virksomhet.

Kommunene har begrensede muligheter til å ta i bruk de virkemidler som skisseres under punkt 4.2.1, og det er private utbyggere som står for den reelle utbyggingen av boliger. Det er gjennom kommuneplan- og reguleringsarbeidet kommunen har mulighet til å påvirke utviklingen av boliger. Disse funnene stemmer overens med det som omtales under punkt 3.2, der kommunenes endrede rolle gjennomgås. Dialog og forhandlinger med private

utbyggere spiller en stor rolle. Når private utbyggere dermed spiller en større rolle enn tidligere, betyr det at disse også har en større makt enn før. I Asker og Bærum ligger i tillegg initiativet til å utvikle boligområder i kommuneplanen hos private utbyggere eller eiendomsbesittere, noe som bidrar til å oppfatningen om at kommunene har et reaktivt forhold til boligutviklingen.

Når det gjelder innbyggernes påvirkning i planprosessen, er det forskjeller mellom kommunene. Oslo har i størst grad en aktiv holdning til deltakelse i planprosessen. Også Bærum kommune er i ferd med å innarbeide slike tiltak, mens Asker først og fremst ser innbyggernes påvirkningsmulighet gjennom klagesaker og forsinkelser.

8 Avslutning

Utgangspunktet for denne oppgaven var å besvare to spørsmål som begge omhandler måten statlige mål for arealplanlegging blir behandlet på av tre kommuner i Oslo tettsted. Mer konkret ønsket jeg å undersøke statens retningslinjer for bærekraftig byutvikling. I dette siste kapittelet vil jeg diskutere resultatene av de to analysene jeg har gjennomført i sammenheng. Det første spørsmålet dreiet seg om samsvaret mellom kommunale planer og statlige mål:

1. Er boligplanleggingen i studieområdet i tråd med statlige retningslinjer for en bærekraftig byutvikling?

Arealanalysen tok for seg tre statlige målsettinger, styrking av sentrumsområdene, oppbygging av boliger rundt kollektivknutepunkt og utbygging innenfor det eksisterende tettstedet. Jeg beregnet hvor stor andel av planarealet for boliger som ligger innenfor områder som omfattes av de tre statlige målene.

8.1 Boligplanleggingen og samsvar med statlige anbefalinger for bærekraftig byutvikling

Kapittel seks viser at boligplanleggingen i det samlede studieområdet er positiv når det gjelder målsettingen om å bygge boliger i sentrumsområder. En utbygging av områdene kommunene legger opp til betyr at andelen boliger som ligger innenfor sentrumsområdene vil øke. For de to andre undersøkte punktene, *utbygging innenfor gangavstand til kollektivknutepunkt* og *utbygging innenfor eksisterende tettsted*, er imidlertid situasjonen annerledes. Andelen av boliger som vil ligge innenfor gangavstand til kollektivknutepunkt vil synke svakt dersom planene realiseres. En utbygging av boligområder som inneholder andre former for utbygging enn fortetting i tettstedet vil nødvendigvis føre til en utvidelse av tettstedet. Grovt anslått dreier det seg om en utvidelse på 9100 dekar, noe som tilsvarer arealet i Ullern bydel i Oslo. Av analysen i kapittel sju går det fram at planleggerne i alle de tre undersøkte kommunene ser seg enig i de statlige anbefalingene for bærekraftig byutvikling som er undersøkt her. Den potensielle utvidelsen av tettstedet kommer altså på

tross av at planleggerne i de tre kommunene er faglig enige i de statlige anbefalingene, hvor en slik utvidelse frarådes.

Selv om resultatet for det samlede studieområde viste positiv utvikling for en av de tre undersøkte punktene, viser en kommunevis analyse at forskjellene er betydelige fra kommune til kommune. For begge de undersøkte punktene *sentrumsområder* og *kollektivknutepunkt* er det Oslo som trekker det helhetlige resultatet i ønsket retning. Askers og Bærums planer vil enten føre til en økt boligandel utenfor de undersøkte feltene, eller en opprettholdelse av det bestående forholdet. Resultatet av arealanalysen tyder altså grovt sett på en forskjell mellom Oslo på den ene siden og Asker og Bærum på den andre.

Det andre spørsmålet som dannet utgangspunkt for oppgaven søkte innsikt i prosessen som lå bak de kommunale planene og deres forhold til de statlige målene:

2. Hvilke faktorer i den offentlige boligplanleggingsprosessen bidrar til avvik/samsvar med de statlige målene for en bærekraftig byutvikling i studieområdet?

Besvarelsen av denne problemstillingen tok utgangspunkt i en antakelse om hva som var de viktigste aktørene og på hvilken måte disse påvirket hverandre. Disse ble presentert i en idealtypisk modell. Modellen tar utgangspunkt i trekk ved planprosessen som antas å ha relevans for boligplanlegging og boligutvikling i studieområdet.

8.2 Fravær av kommunal samordning

Samordning av planleggingen og et sterkt målfokus er to av de viktigste forutsetningene for å oppnå bærekraftig utvikling. Dette poenget påpekes også av Miljøverndepartementet (1998), som vektlegger en regional samordning av utbyggingsmønsteret. Modellen i kapittel fire påpeker risikoen for fragmentering av planleggingsprosessen. Dette innebærer at prosessen preges av mange aktører med ulike mål.

De tre kommunene i analyseområdet administrerer ulike deler av samme tettsted og deler et felles bolig- og arbeidsmarked. Området er i tillegg delt mellom to fylkeskommuner, og statsnivået er dermed det laveste offentlige nivået som omfatter hele området. En slik administrativ deling av tettstedet gir store krav til samarbeid hvis en samordnet planlegging

med langsiktig målfokus skal være mulig. Ifølge Miljøverndepartementet (1998) skal fylkeskommunen være initiativtaker og pådriver i arbeidet for samordning av utbyggingsmønsteret. Imidlertid finnes det ingen form for samarbeid mellom de tre kommunene når det gjelder boligplanlegging. I tillegg har ingen av kommunene målsettinger som går ut over den enkelte kommunes administrative grenser. Dette styrker antagelsen om at boligplanleggingen i analyseområdet er en desentralisert prosess, der aktører som kunne ha bidratt til en samordning, ikke utøver en reell makt. Det er derfor ikke oppsiktsvekkende at arealanalysen viser at det er store forskjeller i måten de statlige anbefalingene for en bærekraftig byutvikling oppfølges i de tre kommunene. I en gjennomgang av storbypolitikken i Oslo-området finner Tor Fr. Rasmussen (2003) at den manglende koordineringen mellom kommuner er et gjennomgående problem de siste tiårene. Rasmussen viser til flere rapporter der statlige utvalg så tidlig som på 1970 tallet påpeker viktigheten av en slik samordning, uten at dette tas til følge av statlige myndigheter. Derimot ble det fylkeskommunale ansvaret nedtonet til fordel for det kommunale ved iverksettelsen av Plan- og bygningsloven i 1985, som erstattet Bygningsloven av 1965 (ibid). Denne oppgaven styrker dermed en kjent antakelse om at koordineringen mellom kommuner som danner felles arbeids- og boligmarked er mangelfull.

8.3 Skjev utvikling mellom kommunene

I kapittel fire påpekes også mulighetene for at en utelukkende desentralisert styring kan skape gratispassasjerer i arbeidet for en bærekraftig byutvikling. Fraværet av samarbeid om boligplanleggingen i analyseområdet tyder som nevnt på at situasjonen er desentralisert og uten ukoordinert. Samtidig viser altså arealanalysen at Asker og Bærum trekker det samlede resultatet i negativ retning for to av tre undersøkte statlige målene. Asker og Bærum kan altså sies å være gratispassasjerer i det delvis positive resultatet for studieområdet som helhet. Som nevnt i kapittel seks vil egenskaper ved det eksisterende tettstedet legge føringer på hvor enkelt de statlige retningslinjene for bærekraftig byutvikling lar seg gjennomføre. En utvikling av områder med høy tetthet kan være enklere å gjennomføre i områder med mer urbane trekk enn i områder preget av småhusbebyggelse. En slik forskjell kan potensielt forklare at Oslos boligplanlegging framtrer som mer bærekraftig enn Askers og Bærums. Det hører imidlertid med til bildet at Askers og Bærums planlegging innebærer

en negativ endring, eventuelt en opprettholdelse av det bestående mønsteret, også målt mot dagens situasjon innenfor hver av de to kommunene.

8.4 Kommuneplanenes juridiske virkning

Fra Askers og Bærums side er det mulig å hevde at boligplanleggingen har andre forutsetninger enn i Oslo. En viktig forskjell er den juridiske statusen til kommuneplanene i de to områdene. Oslos kommuneplan blir som nevnt godkjent av Miljøverndepartementet som fylkesplan. Dette betyr at den ikke er juridisk bindende slik tilfellet er for Askers og Bærums kommuneplaner. Dette gir Oslo kommune en friere stilling i kommuneplanarbeidet. Samtidig er det mulig at dette gjør kommuneplanen til et mindre viktig dokument i Oslo, sammenliknet med situasjonen i Asker og Bærum. Det kan altså tenkes at selv om Oslos områder for mulig boligbygging i større grad enn Asker og Bærum er i tråd med de undersøkte statlige målene, vil Oslo kommunes intensjoner ha mindre gjennomslagskraft på neste skritt mot utbygging, reguleringsplanarbeidet. I Asker og Bærum opplyses det om at initiativet til arealdisponeringer i kommuneplanen kommer fra utbyggere eller eiendomsbesittere. I Oslo er det kommunen som i første rekke tar dette initiativet, noe som også kan være avhengig av den juridiske ordningen med fylkesplan. Det betyr allikevel at Oslo kommune sammenliknet med de to andre kommunene har et mer aktivt initiativ i boligplanleggingen.

Flere av funnene peker altså mot at forskjellen i den juridiske behandlingen av kommuneplanarbeidet påvirker resultatet. Dette kan som nevnt bety at Oslos overordnede planer i mindre grad er viktige for utbyggingen i kommunen. Imidlertid kan det også bety at den juridiske forankring av planarbeidet i Oslo er bedre egnet til å møte de utfordringer et mål om bærekraftig byutvikling byr på. En undersøkelse av den faktiske utbyggingen i de tre kommunene må til for å avgjøre dette spørsmålet. En slik undersøkelse ligger imidlertid utenfor avgrensningene i denne oppgaven.

8.5 En fragmentert prosess

Over finner jeg at boligplanleggingsprosessen i studieområdet er desentralisert og ukoordinert. Når jeg undersøker kommunenes forhold til private utbyggere, som foretar den

reelle utbyggingen av boliger, styrkes dette funnet. Kommunene har i større eller mindre grad har et reaktivt forhold til boligplanlegging. Dermed har andre aktører initiativet. Antakelsen om maktforskyvingen mellom private utbyggere og kommunene som skisseres i kapittel fire er altså fruktbar, og det er de private utbyggerne som får økt makt. I dette ligger mulighetene for at deler av boligplanleggingsprosessen foregår hos private utbyggere. Disse kan ha andre målsettinger enn kommunene, og planleggingsprosessen spres dermed ytterligere. En konsekvens er dermed at boligplanleggingsprosessen i studieområdet ikke bare er desentralisert og ukoordinert, men også fragmentert.

Det er ikke mulig, ut fra de undersøkelser som jeg her har gjort, å koble resultatene av de to analysene direkte til hverandre. Det er imidlertid på det rene at de kommunale planene på noen punkter overhodet ikke samsvarer med statens målsettinger og retningslinjer for en bærekraftig byutvikling. Fragmentering ble i kapittel fire skissert som et av de største hindrene for å oppnå bærekraftig byutvikling, da en slik utvikling krever samordnet og målrettet planlegging. På bakgrunn av analysen vil jeg hevde at boligplanleggingsprosessen i studieområdet bærer preg av en slik fragmentering.

Mine funn er til en stor del negative når målet er å oppnå en bærekraftig byutvikling. I modellen over handlingsfeltet for boligplanleggingen ligger imidlertid mekanismer som også kan føre utviklingen i mer positiv retning. En større samordning på fylkesnivå er en av mulighetene, større kommunal handlefrihet i form av økonomiske overføringer fra staten, en annen.

Jeg har i denne studien sett på hva som *planlegges* av boligutbygging. Hva som til syvende og sist *blir* bygget er et åpent spørsmål, og en aktuell problemstilling for videre forskning.

Referanser

- Amdam, J. og N. Veggeland. 1991. *Teorier om samfunnsplanlegging*. Universitetsforlaget, Oslo
- Amdam, J. og N. Veggeland. 1998. *Teorier om samfunnsplanlegging : kommunalt, regionalt, nasjonalt, internasjonalt*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Andersen, S. 1997. *Casestudier og generalisering. Forskningsstrategi og design*. Fagbokforlaget, Bergen-Sandviken
- Asker kommune. 2001. *Asker kommuneplan 2002–2016*. Asker
- Blowers, A. 1993. *Planning for a sustainable environment. A report by the town and country planning association*. Earthscan, London
- Breheny, M. 1996. Centrists, Decentrists and Compromisers: views on the future of Urban Form i *Jenks, M. & Burton, Williams (eds) The Compact city: a sustainable urban form?* E & FN Spon, London.
- Breheny, M. 1995. *The compact city and transport energy consumption*. Transactions of Institute of British Geographers 1995, NS 20
- Bærum kommune. 2003. *Bærum kommuneplan 2002-2020*. Bærum
- Falleth, E. og V. Johnsen. 1996. *Kommuneinndeling og arealplanlegging*. NIBR-notat 1996-15, Oslo
- From, J og N. Sitter. 2002. *Hva er governance?* Plan 2002/6, Oslo
- Harvey, J. 1989. *The urban experience*. Basil Blackwel, Oxford.
- Healy, P. 1996. Planning through debate: the communicative turn in planning theory i *Campbell, S. & S.Fainstein (eds) Readings in Planning theory*. Blackwell publishers Ltd., Oxford
- Hedström, P & R. Swedberg. 1998. Social mechanisms: an introductory essay i *Hedström, P & R. Swedberg. Social mechanisms. An analytical approach to social theory*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Hellevik, Ottar. 1991. *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Universitetsforlaget, Oslo
- Jenks, M., Burton & Williams. 1996 Compact Cities and Sustainability: an introduction i *Jenks, M. & Burton, Williams (eds) The Compact city: a sustainable urban form?* E & FN Spon, London.
- Kvale, Steinar. 1997. *Det kvalitative forskningsintervju*. Ad Notam Gyldendal, Oslo.

- Longlay, Paula A., Goodchild, Michael F., Margurie, David J., and David W. Rhind. 2001. *Geographic Information Systems and Science*. John Wiley and Sons, Chinchester
- Miljøverndepartementet 1998. *Rundskriv T-2/98 Nasjonale mål og interesser i fylkes- og kommuneplanleggingen*. Oslo
- Miljøverndepartementet. 1993. *Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal og transportplanlegging*. Oslo.
- Myrvold, T., A. Strand, A. Holm og T. Hansen. 2002. *Kommunal boligpolitikk – Fragmentert og reaktiv*. NIBR rapport 2002-5. Oslo
- Næss, P. 1997. *Fysisk planlegging og energibruk*. Tano Aschehoug, Oslo
- Næss, P. 2001. *Urban Planning and Sustainable Development*. European Planning Studies. Vol. 9, No. 4
- Oslo Kommune. 2004. *Oslo kommuneplan 2004 Oslo mot 2020*. Oslo
- Owens, S & Cowell 2002. *Land and Limits : Interpreting sustainability in the planning process*. Routledge, London
- Owens S.1994. *Land, Limits and sustainability: a conceptual framework and some dilemmas for the planning system*. Transactions of Institute of British Geographers, NS 19
- Pickvance, C.G. 1986. *Comparative urban analysis and assumption about causality*. International Journal of Urban and Regional Research 10, 162–184.
- Ragin, Charles S. 1994. *Constructing social research*. Pine Forge Press, California
- Rasmussen, Tor Fr. 2003. *Bosetting og byutvikling – Planlegging og politikk i Norge – i går, i dag, i morgen*. Kommuneforlaget, Oslo.
- Røsnes, A. m. fl. 1992. *Fysisk planlegging*. Kommuneforlaget, Oslo
- Saglie, I. 1998. *Density and town planning: implementing a densification policy*. NIBR's pluss series 4-98
- SSB. 2001. *Folkemengde, etter kjønn og alder*. Hentet fra SSBs nettsider <http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/> Lest 25.04.04
- SSB. 2004 a. *"De fire storbyene tar halve veksten"* Hentet fra SSBs nettsider. <http://www.ssb.no/emner/02/01/10/befteft/> . Lest 12.01.05
- SSB. 2004 b. *"Arealbruk i sentrumssoner, 1. januar 2004"*. Hentet fra SSBs nettsider <http://www.ssb.no/emner/01/01/20/arealsentrum/> Lest 25.08.04
- SSB. 2003 d. *Digitale tettstedsgrenser* Hentet fra SSBs nettsider: <http://www.ssb.no/emner/02/01/10/befteft/digtettgr.html> Lest 20.08.04
- Statistisk sentralbyrå. 2003 a. *Folke og bolig telling 2001 Asker*. Oslo-Kongsvinger
- Statistisk sentralbyrå. 2003 b. *Folke og bolig telling 2001 Bærum*. Oslo-Kongsvinger

Statistisk sentralbyrå. 2003 c. *Folke og boligtelling 2001 Oslo*. Oslo-Kongsvinger

Thagaard. T. 1998. *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Fagbokforlaget, Bergen

Veggeland, Noralv. 1989. *Nye rammer for offentlig planlegging – internasjonalisering, privatisering og makt*. Kommuneforlaget, Oslo. Oslo.

World Commision on Environment and Development.1987. *Our Common Future*. Oxford University Press, Oxford

Aarsæther, N. 2001. Planlegging som handlingstype i Aarsæther, N. og A. Hagen (red.) *Planlegging.no! Innføring i samfunnsplanlegging* Kommuneforlaget AS, Oslo.

Vedlegg: Intervjuguide

1. Målsettinger for kommunens boligplanlegging

Hvilke primære mål har kommunen for sin planlegging av boliger og boligområder

Hva utgjør de viktigste rammebetingelsene for kommunens handlefrihet i planleggingen?

I hvilken grad vil du si at kommunens generelle økonomi setter rammer for hvilke prioriteringer det er mulig å gjøre i forhold til boligplanleggingen?

Finnes det former for boligutbygging som sees på som mer ønskelig enn annen? Hvorfor?

Hvilke virkemidler bruker kommunen for å styre boligutbyggingen i ønsket retning?

2. Forhold til statlig nivå

Fra statlig hold kommer det pålegg og signaler om hvilken retning den fysiske planleggingen bør gå i. Samtidig har staten mulighet til å påvirke de rammebetingelsene for arealplanleggingen i kommunen (økonomi/lovreguleringer).

I hvilken grad føler du det er samsvar mellom de pålegg og signaler som kommer fra statlig hold, og de rammer, som gis for gjennomføring av disse signalene?

Hva kunne gjøres fra statlig hold for å bedre gjennomføringsevnen til de pålegg og signaler som kommer herfra?

I hvilken grad har kommunen mulighet til å prioritere signaler fra statlig hold som ikke er lovpålagte?

3. Forhold til mellomnivå

Hvilke rolle spiller fylkesplanen og vurderinger gjort på fylkesnivå for utarbeidelsen av kommuneplanen?

4. Forhold til nabokommuner

Befolkningstettheten i Osloområdet gjør at mange kommuner deler et felles boligmarked. Vil du si dette påvirker kommunens prioriteringer i boligplanleggingen? Hvordan?

Hvilket geografisk perspektiv har kommunen for boligplanleggingen, tettstedet som helhet eller kommunens område av dette?

Hvilke former for samarbeid med nabokommuner forekommer i arbeidet kommuneplanleggingen

I hvilken grad er prioriteringer i nabokommuner avgjørende for kommunens egne prioriteringer i boligplanleggingen

Vil du si det forekommer noen form for konkurranse mellom din kommune og nabokommuner, om innbyggere, og eventuelt hvilken form antar denne konkurransen?

6. Forhold til private utbyggere

Tendensen i Norge generelt de siste tiårene har vært at kommunene til en stor del har trukket seg ut av boligforsyningen, og overlatt denne til private utbyggere. Som planmyndighet kan kommunene dermed bestemme hvor det kan bygges boliger, men ikke hvorvidt boligene faktisk bygges.

Vil du si denne utviklingen stemmer også for din kommune?

Hva har en slik utvikling gjort for forholdet mellom kommunen og private utbyggere?

Hvor vil du si at initiativet til boligbygging ligger, hos kommunen, private utbyggere eller hos andre aktører?

Vil du si at det i utarbeidelsen av kommuneplanen tas hensyn til at planene senere må "selges" til utbyggere? Og på hvilken måte?

Er det grunn til å påstå at kommunens økonomi gjør arealplanleggingen til en mulig inntektspost, en måte å få dekket kommunale ytelser på alternative måter, gjennom å overføre disse til private utbyggere?

I hvilken grad prioriterer kommunen utvikling av områder som i utgangspunktet ikke er attraktive for private utbyggere, men hvor utbygging ville tjene andre hensyn, som transport- og miljømessige hensyn?

Hvilke virkemidler gjør kommunen seg nytte av i slike tilfeller, for å gjøre områder mer attraktive for private utbyggere?

7. Forhold til målgruppe/innbyggere

På hvilken måte involveres kommunens innbyggere i planarbeidet?

Vil du si at innbyggerne har en reel makt, og på hvilken måte utøves denne makten?